



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 2 oraz § 2 ust. 4 we fragmencie „wymienionymi w ust. 2” uchwały Nr VIII/45/2011 z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

UZASADNIENIE

Rada Gminy w Niechlowie, 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 30 czerwca 2011 r. uchwałę Nr VIII/45/2011 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 lipca 2011 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż § 2 ust. 2 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, oraz § 118 w zw. z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. „W sprawie zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Rada Gminy mocą przedmiotowej uchwały, zgodnie z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, uregulowała tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki funkcjonowania zespołu.

Rada uregulowała również skład zespołu interdyscyplinarnego (§ 2 ust. 2 uchwały) i postanowiła, że zespół interdyscyplinarny tworzą przedstawiciele następujących instytucji, organizacji i jednostek: 1) Ośrodka Pomocy Społecznej w Niechlowie, 2) Gminnej Komisji do spraw Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii w Niechlowie, 3) Komendy Powiatowej Policji w Górze, Rewir Dzielnicowych w Niechlowie, 4) ochrony zdrowia funkcjonującej na terenie gminy Niechlów, 5) jednostek oświatowych, działających na terenie gminy Niechlów, 6) kuratorzy.

Wskazać należy, że Rada zgodnie z normą kompetencyjną zawartą w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, jest uprawniona do określenia, w drodze uchwały, trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Zdaniem organu nadzoru ustawa nie przyznaje Radzie Gminy kompetencji do regulowania składu zespołu interdyscyplinarnego. Z treści art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie wyraźnie wynika, że Rada uprawniona jest wyłącznie do regulowania trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Określenia składu zespołu nie można natomiast zaliczyć ani do trybu ani sposobu powoływania lub odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.

Należy wyraźnie podkreślić, że organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek

formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi 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. 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 (...)”.

Ponadto wskazać należy, że skład zespołu interdyscyplinarnego określa art. 9a ust. 3 do ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. W związku z tym Rada nie powinna w uchwale dokonywać powtórzeń ustawowych, ani dokonywać modyfikacji zapisów ustawowych. Z treści art. 9a ust. 3 i ust. 4 ustawy wynika, że przedstawiciele wszystkich podmiotów wskazanych w ust. 3 i ust. 4 ustawy wchodzi obowiązkowo w skład zespołu interdyscyplinarnego. Do podmiotów tych należą przedstawiciele: 1) jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, 2) gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, 3) Policji, 4) oświaty, 5) ochrony zdrowia, 6) organizacji pozarządowych oraz kuratorzy. Natomiast według art. 9a ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele podmiotów innych niż określone w ust. 3, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Tymczasem Rada w § 2 ust. 2 uchwały, określającym skład zespołu, pominęła organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 9a ust. 3 pkt 6 ustawy oraz podmioty, których udział w składzie zespołu interdyscyplinarnego mocą art. 9a ust. 5 ustawy został zakwalifikowany jako udział fakultatywny. Rada, w przedmiotowej uchwale pominęła zupełnie prokuratorów oraz przedstawicieli podmiotów innych niż określone w ust. 3.

Ponadto należy mieć również na uwadze, że wyłącznie upoważnionym do kształtowania składu zespołu interdyscyplinarnego będzie Wójt Gminy Niechlów. Zgodnie bowiem z treścią art. 9a ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie wyłączna kompetencja do powoływania zespołu interdyscyplinarnego i kształtowania jego składu przysługuje organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że Rada dokonała modyfikacji przepisów prawa, do czego nie była uprawniona. 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, nieopubl.). 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. Ze stanowiskiem takim koresponduje § 118 w zw. z art. 143 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Stwierdzić należy zatem, że § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz § 118 w zw. z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów „w sprawie zasad techniki prawodawczej”, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

Ze względu na stwierdzenie nieważności § 2 ust. 2 uchwały zasadne jest stwierdzenie nieważności § 2 ust. 4 we fragmencie „wymienionymi w ust. 2” przedmiotowej uchwały. Skoro bowiem organ nadzoru stwierdził nieważność § 2 ust. 2 uchwały to zapis § 2 ust. 4 w kwestionowanym fragmencie stał się bezprzedmiotowy.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego 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.