



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

**w sprawie stwierdzenia nieważności § 1 ust. 5, § 2, § 3 ust. 5 pkt 3, ust. 16 uchwały Rady Miasta Nowa Ruda Nr 87/XV/11 z dnia 28 września 2011 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego w Nowej Rudzie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.**

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

§ 1 ust. 5, § 2, § 3 ust. 5 pkt 3, ust. 16 uchwały Rady Miasta Nowa Ruda Nr 87/XV/11 z dnia 28 września 2011 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego w Nowej Rudzie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

### UZASADNIENIE

Na sesji dnia 28 września 2011 r. Rada Miasta Nowa Ruda podjęła uchwałę Nr 87/XV/11 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego w Nowej Rudzie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 5 października 2011 roku. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż § 1 ust. 5, § 2, § 3 ust. 5 pkt 3, ust. 16 uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem § 9a ust. 5, ust. 10, ust. 15 i art. 9b ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493 z późn. zm.) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miasta Nowa Ruda określiła tryb i sposób powoływania i odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego w Nowej Rudzie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Zgodnie z art. 9a ust. 15 ustawy: „Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania”.

W § 1 ust. 5 przedmiotowej uchwały Rada Miasta Nowa Ruda postanowiła, że: „W celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie na podstawie porozumień zawartych pomiędzy Burmistrzem, a jednostkami wymienionymi w rozdziale II pkt. 1 mogą być powoływane grupy robocze”. Tym samym Rada dokonała modyfikacji regulacji zawartej w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Zgodnie bowiem z art. 9a ust. 10 tej ustawy zespół interdyscyplinarny może tworzyć grupy robocze w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach. Oznacza to, że decyzja w przedmiocie powołania grup roboczych leży w gestii zespołu interdyscyplinarnego i ani Burmistrz, ani żaden inny organ nie może w tą materię ingerować. Tymczasem w kwestionowanym przez organ nadzoru zapisie przedmiotowej uchwały Rada Miasta Nowa Ruda postanowiła, że grupy robocze mogą być powoływane jedynie na podstawie porozumień zawartych pomiędzy Burmistrzem, a jednostkami wymienionymi w rozdziale II pkt. 1 uchwały. Należy zauważyć, że zgodnie z wolą ustawodawcy zawartą w art. 9a ust. 8 ustawy to zespół działa na podstawie porozumień zawartych między burmistrzem, a podmiotami, o których mowa w ust. 3 lub 5. Zespół zaś decyduje o utworzeniu grupy roboczej. Są to zatem dwa różne podmioty działające na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Rada Miasta Nowa Ruda przesądziła zaś o konieczności spełnienia dodatkowego warunku w celu powołania grup roboczych, tj. zawarcia odpowiednich porozumień między Burmistrzem, a podmiotami wskazanymi w uchwale, mimo że ustawa takiego wymogu w ogóle nie przewiduje. Organ nadzoru pragnie przypomnieć, iż powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może 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. 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 z 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). 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 § 143 zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada gminy nie ma prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Rada Miasta Nowa Ruda w § 2 uchwały postanowiła, że: „W skład zespołu wchodzi przedstawiciele: 1) ośrodka pomocy społecznej, 2) Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Nowej Rudzie, 3) Komisariatu Policji w Nowej Rudzie, 4) szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina Miejska Nowa Ruda, 5) ochrony zdrowia, 6) organizacji pozarządowych, 7) kuratorzy sądowi, 8) mogą wchodzić prokuratorzy”. Tym samym Rada ustaliła skład Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego, nie uwzględniając jednak podmiotów innych, niż określone w art. 9a ust. 3 ustawy, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, których przedstawiciele mogą wchodzić w skład zespołu interdyscyplinarnego na podstawie przepisów ustawy. Trzeba bowiem wskazać, że kwestia składu zespołu interdyscyplinarnego została unormowana w art. 9a ust. 2 – 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zgodnie, z którym: „2. Zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. 3. 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. 4. W skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi także kuratorzy sądowi. 5. W skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele podmiotów innych niż określone w ust. 3, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie”.

Należy podkreślić, że kompetencja rady gminy do wydawania uchwał w przedmiotowej materii została ściśle określona w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu w rodzinie. I tak wedle niniejszego zapisu ustawy: „Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania”. W oparciu zaś o art. 9a ust. 2 niniejszej ustawy to burmistrz decyduje o składzie zespołu interdyscyplinarnego. Nie można zatem uznać, by regulacja zawarta w art. 9a ust. 15 ustawy stanowiła o legitymacji organu stanowiącego gminy do ustalania składu zespołu interdyscyplinarnego. Mocą § 2 uchwały Rada przesądziła o składzie zespołu interdyscyplinarnego, wykluczając jednak możliwość powołania do niego podmiotów innych niż określone w art. 9a ust. 3 ustawy, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, mimo że regulacja zawarta w art. 9a ust. 5 ustawy taką możliwość gwarantuje. Wprowadzenie do niniejszej uchwały zapisu stanowiącego o składzie zespołu interdyscyplinarnego stanowi nie tylko o przekroczeniu swojej kompetencji przez Radę, ale jest również świadectwem jej ingerencji w uprawnienia przyznane przez ustawę Burmistrzowi. To właśnie Burmistrz, jak już wspomniano, na podstawie art. 9a ust. 2 omawianej ustawy powołuje zespół interdyscyplinarny i to on będzie decydował, czy podmioty inne niż określone w art. 9a ust. 3 ustawy, działające na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie będą w jego skład powołane, czy też nie. W świetle powyższego należy stwierdzić, że regulowanie przez Radę w przedmiotowej uchwale materii odnoszącej się do składu komisji interdyscyplinarnej stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (por. wyrok NSA z dnia 25 października 1999 roku, I SA/Ka 1628/99, LEX nr 40852). W przypadku, gdy przepis ustawy przyznaje kompetencje do działania organowi wykonawczemu gminy, podjęcie przez radę gminy w tej kwestii uchwały jest działaniem z naruszeniem prawa (por. wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, OSS 1999/3/84).

W § 3 ust. 5 pkt 3 przedmiotowej uchwały postanowiono, że burmistrz odwołuje członka zespołu w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe. W tym miejscu należy ponownie wskazać na dyspozycję art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w myśl którego, Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Z brzmienia przywołanego przepisu wynika, iż Rada w przedmiotowej materii może normować jedynie tryb i sposób odwoływania członków zespołu, a więc procedurę pozbawienia członkostwa w zespole. Organ stanowiący gminy nie jest natomiast władny do określenia wymagań, czy kwalifikacji jakimi powinien legitymować się członek zespołu interdyscyplinarnego. Trzeba podkreślić, że ustawodawca nie nakłada na członków gminnych zespołów interdyscyplinarnych wymogu braku karalności za przestępstwo umyślne. Tak więc Rada nie posiada

umocowania prawnego do regulowania powyższej kwestii. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 18 maja 2011 r. (sygn. akt IV SA/Wr 120/11).

Zamieszczając w przedmiotowej uchwale powyższy zapis Rada dokonała przekroczenia kompetencji przewidzianej w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. W tym miejscu należy wskazać na wynikającą z art. 7 i art. 94 Konstytucji konieczność ścisłego przestrzegania granic przyznanego radzie gminy upoważnienia ustawowego i zamieszczania w uchwale regulacji dotyczących wyłącznie powierzonego zadania. Mając na uwadze treść art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, należy stwierdzić, że podstawą aktu normatywnego musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej. Tym samym realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej zawartej w przepisach prawa materialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. 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. 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 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 (...)”.

Ponadto Rada Miasta Nowa Ruda w § 5 ust. 16 uchwały postanowiła, że: „Szczegółowy zakres prac zespołu, w tym zadania przewodniczącego, zastępcy przewodniczącego i sekretarza zespołu oraz tryb ich odwołania zostaną określone w regulaminie organizacyjnym opracowanym przez zespół i zatwierdzonym przez burmistrza w drodze zarządzenia”. Tymczasem zgodnie z art. 9b ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zespół interdyscyplinarny realizuje działania określone w gminnym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie. Ustęp 2 tego artykułu stanowi z kolei, że „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”. W art. 9b ust. 3 ustawy postanowiono natomiast, że „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”.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że zadania oraz działania zespołu wynikają z ustawy oraz są szczegółowo określone w gminnym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie. Tymczasem Rada określiła inne źródło zadań zespołu, wskazując, iż będą one zawarte w regulaminie organizacyjnym. Ponadto Rada zobowiązała inne podmioty do realizacji kompetencji, do których nie są uprawnione. Podejmując uchwałę w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania Rada nie może nakładać na Burmistrza, ani na inne organy obowiązków w przedmiocie wydawania dodatkowych aktów normatywnych. A zatem, przedmiotowy zapis uchwały stanowi nie tylko istotne naruszenie art. 9b ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, ale również przekroczenie kompetencji przewidzianej w art. 9a ust. 15 wskazanej ustawy.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam 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.

Wicewojewoda Dolnośląski

**Iłona Antoniszyn - Klik**