



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 lutego 2012 r.

Poz. 586



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N9.4131.1109.2011.SS1

Wrocław, dnia 26 stycznia 2012 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie stwierdzenia nieważności rozdziału 1 ust. 1 pkt 4, rozdziału 3 ust. 1 pkt 1–7, rozdziału 4, rozdziału 5, rozdziału 6 ust. 3, ust. 4, rozdziału 7 ust. 4 we fragmencie „spośród członków Zespołu” załącznika do uchwały Rady Gminy Marcinowice nr XVI/74/2011 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego 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

rozdziału 1 ust. 1 pkt 4, rozdziału 3 ust. 1 pkt 1 – 7, rozdziału 4, rozdziału 5, rozdziału 6 ust. 3, ust. 4, rozdziału 7 ust. 4 we fragmencie „spośród członków Zespołu” załącznika do uchwały Rady Gminy Marcinowice nr XVI/74/2011 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

UZASADNIENIE

Na sesji dnia 20 grudnia 2011 r. Rada Gminy Marcinowice podjęła uchwałę Nr XVI/74/2011 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 28 grudnia 2011 r. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż rozdział 1 ust. 1 pkt 4, rozdział 3 ust. 1 pkt 1–7, rozdział 4, rozdział 5, rozdział 6 ust. 3, ust. 4, rozdział 7 ust. 4 we fragmencie „spośród członków Zespołu” załącznika do przedmiotowej uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 9a ust. 15 w związku z art. 2 pkt 2, art. 9a ust. 5, ust. 11, ust. 12 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.), zwanej dalej „ustawą”, a także 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 Gminy Marcinowice określiła tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki 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 rozdziale 1 ust. 1 pkt 4 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła, że ilekroć w regulaminie mowa o „Problemie”, należy przez to rozumieć każdą trudną sytuację osoby, rodziny, grupy problemowej, bądź środowiska, których rozwiązanie wykracza poza kompetencje jednej instytucji i wymaga

zaangażowania innych podmiotów. Tymczasem art. 9a ust. 15 ustawy nie przyznaje Radzie kompetencji do definiowania pojęcia „problemu”, ani materii, która wchodzi w zakres obowiązków zespołu interdyscyplinarnego. Zgodnie z art. 9a ust. 1 ustawy gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności w ramach pracy w zespole interdyscyplinarnym. Z kolei „przemoc w rodzinie” została w art. 2 pkt 2 ustawy zdefiniowana jako jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste osób wymienionych w pkt 1, w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą. Ponadto cele i zadania zespołu interdyscyplinarnego zostały określone w art. 9b ust. 1 i 2 ustawy, które stanowią, że: „1. Zespół interdyscyplinarny realizuje działania określone w gminnym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie. 2. 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”.

Interpretacja zawartej w uchwale definicji „problemu”, zwłaszcza w kontekście innych zapisów uchwały, jak np. rozdziału 4 ust. 1 pkt 3 załącznika, gdzie mowa m. in. o podejmowaniu działań interwencyjnych w momencie zaistniałego problemu, może prowadzić do wniosku, że zakres obowiązków zespołu interdyscyplinarnego obejmuje również inne, niż wymienione we wskazanych wyżej przepisach ustawy działania. W oparciu o tą definicję należałoby przyjąć, że zespół interdyscyplinarny powinien interweniować zawsze, ilekroć dochodzi do wystąpienia „trudnej sytuacji osoby, rodziny, grupy problemowej, bądź środowiska”, nawet jeśli owa trudna sytuacja nie ma związku z występowaniem przemocy w rodzinie. Tymczasem zespół ma za zadanie podejmować tylko takie czynności, które służą przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, a które wyczerpująco zostały wyliczone w zapisach ustawy. Rada nie może zatem modyfikować zakresu obowiązków zespołu interdyscyplinarnego, a jedynie określić tryb i sposób powoływania i odwoływania jego członków oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania.

Podobnie należy ocenić regulacje zawarte w rozdziale 4 i rozdziale 5. W rozdziale 4 załącznika do uchwały zatytułowanym „Cele Zespołu” postanowiono: „1. Celami Zespołu są między innymi: 1) pomoc osobom, rodzinom, grupom problemowym i środowiskom dysfunkcyjnym w przewyżnianiu ich problemów, 2) efektywne podejmowanie działań pomocowych i interwencyjnych w momencie zaistniałego problemu, 3) współdziałanie z innymi podmiotami przy rozwiązywaniu problemu i przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, 4) rozpowszechnienie informacji o instytucjach, osobach i możliwościach udzielenia pomocy w środowisku lokalnym”.

Z kolei w rozdziale 5 zatytułowanym „Zadania Zespołu” Rada postanowiła: „1. Cele Zespołu realizowane są poprzez: 1) ocenę sytuacji problemowej osoby fizycznej, rodziny, grup problemowych lub środowiska znajdujących się w sytuacji kryzysowej i wypracowanie sposobu postępowania, który będzie miał na celu przywrócenie integralności rodziny lub środowiska oraz możliwość realizowania ich funkcji oraz podejmowanie działań w celu przewidzianych przepisami prawa; 2) udzielanie pomocy, a w zależności od potrzeb poradnictwa socjalnego, prawnego, psychologicznego osobom, rodzinom, grupom problemowym i środowiskom, które mają trudności lub wykazują potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu swoich problemów; 3) podejmowanie interwencji w przypadku przemocy domowej i uruchamianie procedur mających na celu jej powstrzymanie; 4) udzielanie pomocy dzieciom doświadczającym i będących świadkami przemocy w rodzinie; 5) podejmowanie działań w ramach procedury Niebieska karta. 2. W ramach Zespołu realizowane mogą być także: 1) lokalne zintegrowane programy i kampanie profilaktyczne m. in. z zakresu problemu uzależnień, bezrobocia, trudności wychowawczych, przestępczości i innych zagadnień lokalnej polityki społecznej; 2) badania, diagnozy, w tym wspólne diagnozowanie osób fizycznych i środowiska, którego problem dotyczy oraz ekspertyzy wspierające prace Zespołu w danym obszarze”.

Zdaniem organu nadzoru powyższe zapisy uchwały również naruszają w sposób istotny art. 9b ust. 1 i 2 ustawy. Należy wskazać, iż w ramach regulacji dotyczącej zespołu interdyscyplinarnego, ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia w drodze uchwały trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Regulowana przez Radę materia nie może naruszać jednak obowiązujących przepisów ustawy i musi mieścić się w granicach upoważnienia. W ocenie organu nadzoru kwestionowane zapisy uchwały naruszają te zasady. Zadania i sposoby działań zespołu interdyscyplinarnego wynikają już z samej treści art. 9b ust. 1 i 2 ustawy. Artykuł 9b ust. 2 ustawy

stanowi, że zadaniem zespołu 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”, co oznacza, że katalog ten jest katalogiem otwartym. Jednakże norma kompetencyjna z art. 9a ust. 15 ustawy nie daje radzie gminy upoważnienia do powiększenia katalogu tych zadań i sposobów działania. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego działanie takie nie mieści się w ramach przekazanego Radzie upoważnienia, co w świetle art. 7 Konstytucji, zobowiązującego organy władzy publicznej do działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, musi zostać uznane za istotne naruszenie prawa.

Ponadto należy wskazać, że cel zespołu określony w rozdziale 4 ust. 1 pkt 4 załącznika do uchwały pokrywa się z elementem wymienionym w art. 9b ust. 2 pkt 4 ustawy. 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.). 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.

Rada Gminy w rozdziale 3 ust. 1 załącznika do uchwały postanowiła, że członków Zespołu powołuje Wójt Gminy Marcinowice w drodze zarządzenia. W punktach 1 – 7 przesądziła natomiast, że w skład Zespołu będą wchodzić przedstawiciele: Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Marcinowicach, Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Posterunku Policji w Marcinowicach, oświaty, ochrony zdrowia, Kuratora Sądowego, organizacji pozarządowych. Ponadto w rozdziale 6 ust. 3 załącznika do uchwały postanowiono, że „Członkami Zespołu są przedstawiciele podmiotów, które podpisały porozumienie z Wójtem Gminy Marcinowice”.

Biorąc pod uwagę treść rozdziału 3 ust. 1 załącznika do uchwały stwierdzić należy, że Rada ustaliła skład zespołu interdyscyplinarnego, nie uwzględniając jednak prokuratorów, ani 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 raz jeszcze, 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 wójt 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 rozdziału 3 ust. 1 załącznika do uchwały Rada przesądziła o składzie zespołu interdyscyplinarnego, wykluczając jednak możliwość powołania do niego prokuratorów i 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. Podobnie należy ocenić regulację zawartą w rozdziale 6 ust. 3 załącznika do uchwały, który również stanowi modyfikację postanowień zawartych w art. 9a ust. 2–5 ustawy.

Wprowadzenie do niniejszej uchwały zapisów stanowiących o składzie zespołu interdyscyplinarnego stanowi nie tylko o przekroczeniu swojej kompetencji przez Radę, ale jest również świadectwem jej ingerencji w uprawnienia przyznane przez ustawę Wójtowi. To właśnie Wójt, jak już wspomniano, na podstawie art. 9a ust. 2 omawianej ustawy powołuje zespół interdyscyplinarny i to on będzie decydował, czy prokuratorzy lub 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 zespołu interdyscyplinarnego 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 rozdziale 6 ust. 4 załącznika do uchwały postanowiono także, że „Członkami Grup Roboczych są przedstawiciele podmiotów wskazanych w ust. 3, zgodnie ze swoimi kompetencjami określonymi w przepisach prawa i działający w zakresie działania tych podmiotów. Celem Grup Roboczych jest praca nad indywidualnymi problemami osób, rodzin, grup problemowych i środowisk”. W rozdziale 7 ust. 4 Rada postanowiła z kolei, że „Skład Grup Roboczych uzależniony jest od problemu – może być zmienny, spośród członków Zespołu”. Powyższe zapisy również stanowią modyfikację przepisów ustawy. Należy wskazać, że kwestia składu Grup Roboczych została już uregulowana w art. 9a ust. 11 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Zgodnie z tym przepisem w skład grup roboczych wchodzi przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty, ochrony zdrowia. Art. 9a ust. 12 ustawy stanowi z kolei, że w skład grup roboczych mogą wchodzić także kuratorzy sądowi, a także przedstawiciele innych podmiotów, specjaliści w dziedzinie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Rada nie może zatem decydować o tym, jakie podmioty będą wchodzić w skład Grup Roboczych; takie działanie stanowi bowiem przekroczenie przyznanego jej upoważnienia ustawowego. Ponadto zaznaczyć należy, że skoro organ nadzoru stwierdza nieważność rozdziału 6 ust. 3 załącznika do uchwały, zasadne również jest wyeliminowanie z obrotu prawnego ustępu 4 zdanie pierwsze tego rozdziału, albowiem zawiera ono odesłanie do kwestionowanego ustępu 3.

Odnosnie rozdziału 6 ust. 3 zdanie drugie stwierdzić należy Rada nie posiada kompetencji do określenia celu Grupy Roboczej, albowiem kwestia ta została już uregulowana w art. 9b ust. 3 ustawy. Zgodnie z tym przepisem do zadań grup roboczych należy, w szczególności opracowanie i realizacja planu pomocy w indywidualnych przypadkach wystąpienia przemocy w rodzinie, monitorowanie sytuacji rodzin, w których dochodzi do przemocy oraz rodzin zagrożonych wystąpieniem przemocy, a także dokumentowanie działań podejmowanych wobec rodzin, w których dochodzi do przemocy oraz efektów tych działań. A zatem, w odniesieniu do omawianego zapisu uchwały, aktualna pozostaje argumentacja przedstawiona w kontekście rozdziału 4 i 5 załącznika do przedmiotowej uchwały.

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.

Wojewoda Dolnośląski:
Aleksander Marek Skorupa