



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 11 stycznia 2012 r.

Poz. 58



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.1034.2011.RB

Wrocław, dnia 22 grudnia 2011 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie stwierdzenia nieważności § 2 ust. 6 i § 3 ust. 3 lit. „d” uchwały nr XII/69/2011 Rady Gminy Jemielno z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania oraz § 2 i 3 załącznika nr 1 do tej uchwały

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

§ 2 ust. 6 i § 3 ust. 3 lit. „d” uchwały nr XII/69/2011 Rady Gminy Jemielno z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania oraz § 2 i 3 załącznika do tej uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 listopada 2011 r. Rada Gminy Jemielno podjęła m.in. uchwałę nr XII/69/2011 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 6 grudnia 2011 r.

W toku badania legalności uchwały nr XII/69/2011 Organ Nadzoru stwierdził, że § 2 ust. 6 i § 3 ust. 3 lit. „d” tej uchwały naruszają art. 9a ust. 10 w związku z 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.), z kolei § 2 i 3 załącznika nr 1 do tej uchwały naruszają art. 9a ust. 15 wspomnianej ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uchwałą nr XII/69/2011 Rada Gminy Jemielno określiła tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6 ust. 2 pkt 4 i art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Norma art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nakłada na radę gminy obowiązek kompleksowego uregulowania podstawowych zagadnień związanych z funkcjonowaniem i wykonywaniem przez zespół interdyscyplinarny ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie zadań, jakie będą określone w gminnym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie.

Podjmując uchwałę na podstawie wspomnianego wyżej przepisu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, rada gminy jest zobowiązana wskazać, w jakim trybie i w jaki sposób będą zarówno powoływani, jak i odwoływani członkowie zespołu. Ponadto ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek określenia warunków, na jakich zespół ten będzie funkcjonował.

W § 2 ust. 6 uchwały nr XII/69/2011 postanowiono: „Członkowie Zespołu mogą upoważnić Przewodniczącego Zespołu do tworzenia grup roboczych, poza posiedzeniami zespołu.”.

Z kolei w § 3 ust. 3 lit. „d” uchwały nr XII/69/2011 Rada postanowiła: „Przewodniczący Zespołu inicjuje, organizuje i kieruje pracami Zespołu, w szczególności tworzy grupy robocze, z własnej inicjatywy lub na wniosek członków Zespołu.”.

Mocą powyższych uregulowań Rada przyznała przewodniczącemu zespołu interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie uprawnienie do powoływania grup roboczych, powoływanych

w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach.

Zdaniem Organu Nadzoru, mając na uwadze brzmienie art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, należy stwierdzić, iż akt ten nie przewiduje dla rady gminy kompetencji do udzielenia przewodniczącemu zespołu interdyscyplinarnego upoważnienia w zakresie powołania bądź ustalania składu grupy roboczej. 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. (sygn. 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 problem podmiotu powołującego grupę roboczą został przez ustawodawcę rozstrzygnięty w art. 9a ust. 10 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Zgodnie z tym przepisem: „Zespół interdyscyplinarny może tworzyć grupy robocze w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach.”. Zatem to zespół interdyscyplinarny może powołać grupy robocze, brak natomiast upoważnienia w tym zakresie dla przewodniczącego zespołu. Zapisy § 2 ust. 6 i § 3 ust. 3 lit. "d" uchwały nr XII/69/2011, przewidujące możliwość powołania grup roboczych w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach przez przewodniczącego zespołu pozostają również w sprzeczności z powołanym art. 9a ust. 10 przedmiotowej ustawy. Podobną argumentację zawiera rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 4 lutego 2011 r. (sygn. PN.0911-30/11).

W § 2 i 3 załącznika nr 1 do uchwały nr XII/69/2011 Rada określiła zadania Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego stanowiąc: „§ 2. Cele Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego: 1. Pomoc osobom, rodzinom, grupom problemowym i środowiskom dysfunkcyjnym w przezwyciężaniu 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. Rozpowszechnianie informacji o instytucjach, osobach i możliwościach udzielenia pomocy w środowisku lokalnym. § 3. Zadania Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego: 1. Cele Zespołu realizowane są poprzez: – ocenę sytuacji problemowej osoby indywidualnej, rodziny, grup problemowych lub środowiska znajdujących się w sytuacji kryzysowej i wypracowanie sposobu postępowania, który będzie miał na celu przywrócenie integralności rodziny, bądź środowiska oraz możliwości realizowania ich funkcji, oraz podejmowanie działań w tym celu przewidzianych przepisami prawa, – udzielanie pomocy, a w zależności od potrzeb poradnictwa socjalnego, prawnego, psychologicznego osobom, rodzinom, grupom problemowym i środowisku, które mają trudności lub wykazują potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu swoich problemów, – podejmowanie interwencji w przypadku przemocy domowej i uruchamianie procedur mających na celu jej powstrzymanie, – udzielanie pomocy dzieciom doświadczającym i będących świadkami przemocy w rodzinie, – podejmowanie wspólnych działań w ramach procedury „Niebieska Karta”. 2. W ramach Zespołu Interdyscyplinarnego realizowane mogą być także: – tworzenie lokalnych zintegrowanych programów i kampanii profilaktycznych m.in. z zakresu problemów uzależnień, bezrobocia trudności, wychowawczych, przestępczości i innych zagadnień lokalnej polityki społecznej, – inicjowanie badań, diagnoz w tym wspólnego diagnozowania osób indywidualnych i środowiska, którego problem dotyczy oraz ekspertyz wspierających pracę Zespołu Interdyscyplinarnego w danym obszarze.”.

Upoważnienie dla rady gminy do określenia szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego, zawarte w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, nie oznacza kompetencji do równoczesnego określenia zadań zespołu. Ponadto należy zwrócić uwagę, że zadania zespołu określone są w art. 9b ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Zgodnie z tym przepisem: "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. 3. 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.". Również w tym przypadku znajdują zastosowanie omówione wyżej konstytucyjna (wyrażona w art. 7 Konstytucji RP) zasada działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa oraz obowiązująca w prawie administracyjnym zasada zakazu domniemania kompetencji, wyrażona w cytowanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (sygn. K25/99, OTK 2000/5/141).

Charakter wykazanych wyżej naruszeń świadczy o tym, że Rada Gminy w przypadku § 2 ust. 6 oraz § 3 ust. 3 lit. "d" uchwały nr XII/69/2011 oraz § 2 i 3 załącznika nr 1 do tej uchwały dokonała nieuprawnionej modyfikacji zapisów ustawowych. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.” Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2003 (II SA/Wr 2572/02) stwierdzając m.in.: „Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”. Ze stanowiskiem takim koresponduje § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. nr 100, poz. 908), zgodnie z którym w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Biorąc powyższe pod uwagę, postanawia się jak w sentencji.

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