



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 27 maja 2020 r.

Poz. 2338

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P.II. 4131.2.143.2020 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 25 maja 2020 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713), art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2020 r., poz. 218) oraz art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Rady Miejskiej w Rudniku nad Sanem Nr XVI/111/2020 z dnia 28 kwietnia 2020 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 kwietnia 2020 r. Rada Miejska w Rudniku nad Sanem podjęła uchwałę Nr XVI/111/2020 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Analizowana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 maja 2020r.

Organ nadzoru przeprowadził szczegółowe postępowanie wyjaśniające, w trakcie, którego stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zw. z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Rada Miejska w Rudniku nad Sanem, działając na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, określiła tryb i sposób powoływania i odwoływania oraz szczegółowe zasady funkcjonowania Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego. 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 § 3 uchwały przyjęto zapis, że: "Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.". Tym samym przewidziano wejście w życie uchwały z dniem podjęcia bez ogłoszenia uchwały we właściwym publikatorze.

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 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty prawa miejscowego podlegają publikacji w dzienniku urzędowym województwa. Przedmiotowa uchwała wymaga więc publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jest to warunek konieczny 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. Zgodnie z aktualną linią orzecniczą sądów administracyjnych, uchwały w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, uchwalane na podstawie art. 9a ust. 15 u.p.p.r., są aktami prawa miejscowego (zob. w tej materii m.in.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2012 r.; sygn. akt I OSK 1922/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 czerwca 2018 r.; sygn. akt IV SA/Wa 262/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 marca 2019 r.; sygn. akt III SA/Łd 1064/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 30 września 2019 r.; sygn. akt III SA/Kr 762/19).

Dodatkowo zauważa się na inne nieprawidłowości znajdujące się w załączniku do uchwały, które w sposób istotny naruszają prawo. Granice uprawnienia rady wynikające z art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie obejmują wyłącznie kwestie proceduralne, a nie materialnoprawne. Kompetencje pozostające w zakresie pojęć "sposobu" i "trybu" odnoszą się bowiem do zagadnień proceduralnych związanych z powoływaniem i odwoływaniem członków zespołu. W § 5 ust. 2-4 załącznika do uchwały określono zadania Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego. 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. Mimo że katalog zadań określonych ustawą o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie jest katalogiem otwartym, to norma kompetencyjna zawarta w art. 9a ust. 15 tej ustawy nie daje radzie gminy upoważnienia do jego regulowania. Tego rodzaju działanie nie mieści się w ramach przekazanego upoważnienia, jak i w dyspozycji art. 7 Konstytucji, zobowiązującego organy władzy publicznej do działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Ponadto należy zwrócić uwagę, że zadania zespołu określone są w art. 9b ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Zapisy § 3 ust. 3, ust. 6, § 5 ust. 1, § 6 ust. 2, § 12 ust. 2 załącznika do uchwały stanowią powtórzenia lub zmodyfikowane powtórzenie zapisów ustawowych zawartych w art. 9c ust. 2, art. 9b ust. 1 i ust. 2, art. 9a ust. 6 ust. 7 i ust. 9 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy. Wskazać należy, że w orzecnictwie sądów administracyjnych ugruntowany został pogląd, zgodnie z którym powtarzanie w uchwałach organów gminy całych uregulowań ustawowych, jak i ich części, czy też nieprecyzyjne powtarzanie przepisów zawartych w ustawie delegującej (upoważniającej) stanowi istotne naruszenie prawa. Uchwała rady gminy nie może bowiem regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie, gdyż mogłoby to prowadzić do sytuacji, w której powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co mogłoby skutkować całkowitą lub częściową zmianą intencji prawodawcy.

W dalszej kolejności wskazuje się, że zapisy art. § 3 ust. 5 załącznika w zakresie pełnienia funkcji tymczasowego Przewodniczącego Zespołu Interdyscyplinarnego i § 6 ust. 5 obowiązkowego uczestnictwa w spotkaniach zespołu interdyscyplinarnego nie mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego udzielonego przez ustawodawcę radzie gminy do określenia "warunków funkcjonowania zespołu". Ponadto należy wskazać, że ustawodawca kształtując upoważnienie rady gminy do wydania przedmiotowej uchwały, precyzyjnie wskazał, które kwestie pozostawił regulacji jednostki samorządu terytorialnego.

Również regulacje dotyczące tworzenia, działania, zadań grup roboczych zawarte w § 6 ust. 6, § 11 wynikają bezpośrednio z art. 9a ust. 7, 10 i 12 art. 9b ust. 3 cyt. ustawy. Rada w zakresie swoich kompetencji nie posiada zatem upoważnienia do stanowienia jakichkolwiek unormowań dotyczących grup roboczych.

Do naruszenia normy kompetencyjnej i modyfikacji przepisu ustawy doszło także w § 12 ust. 1 uchwały, w którym Rada postanowiła, że członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych. Stosownie do regulacji zawartej w art. 9a ust. 13 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności zakwestionowanej uchwały Rady Miejskiej w Rudniku nad Sanem Nr XVI/111/2020 z dnia 28 kwietnia 2020 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, jest w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, za pośrednictwem Wojewody, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Mariusz Jabłoński