



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 5 maja 2020 r.

Poz. 2003

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.184.2020 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713), **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XX/187/2020 Rady Miejskiej w Węgorzewie z dnia 25 marca 2020 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego działającego na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, w części dotyczącej:**

- § 1 ust. 1,
- § 1 ust. 3 w zakresie słów: „Dopuszcza się możliwość organizacji posiedzeń na terenie innych instytucji lub organizacji zaangażowanych w działalność Zespołu Interdyscyplinarnego.”,
- § 1 ust. 4,
- § 2 ust. 1,
- § 2 ust. 4,
- § 4 ust. 13.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Węgorzewie, działając na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2020 r., poz. 218), podjęła uchwałą Nr XX/187/2020 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego działającego na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Ww. uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 kwietnia 2020 r.

W ocenie organu nadzoru, uchwała Nr XX/187/2020, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, w sposób rażący narusza prawo.

W § 1 ust. 1 załącznika do uchwały, Rada określiła zadania Zespołu Interdyscyplinarnego. Natomiast z § 1 ust. 4 załącznika do uchwały wynika, iż „Zespół działa na podstawie porozumień zawartych pomiędzy Burmistrzem Węgorzewa, a podmiotami, o których mowa w art. 9a ust. 3, 4 i 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.”

Materia określona w przywoływanych powyżej postanowieniach załącznika do uchwały, została już uregulowana w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Ponadto, podejmując powyższe postanowienia, Rada Miejska w Węgorzewie przekroczyła zakres ustawowego upoważnienia, wynikającego z art. 9a ust. 15 ww. ustawy.

Podstawę materialnoprawną kwestionowanej uchwały stanowi art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, w myśl którego rada gminy ma określić, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania.

Zgodnie z art. 9a ust. 1 ww. ustawy, gmina podejmuje działania na rzecz *przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, w szczególności w ramach pracy w zespole interdyscyplinarnym. W myśl art. 9a ust. 8 ww. ustawy, zespół interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych między wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta a podmiotami, o których mowa w ust. 3 lub 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Ponadto, zgodnie z art. 9a ust. 9 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, obsługę organizacyjno-techniczną zespołu interdyscyplinarnego zapewnia ośrodek pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. poz. 1818) - centrum usług społecznych. Natomiast materię dotyczącą zadań zespołu interdyscyplinarnego reguluje art. 9b ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

W § 1 ust. 3 załącznika do uchwały, Rada postanowiła, iż: „Dopuszcza się możliwość organizacji posiedzeń na terenie innych instytucji lub organizacji zaangażowanych w działalność Zespołu Interdyscyplinarnego.” W ocenie organu nadzoru, przyjęcie przez Radę, możliwości organizacji posiedzeń Zespołu na terenie innych instytucji lub organizacji zaangażowanych w działalność Zespołu Interdyscyplinarnego, nie znajduje uzasadnienia prawnego i stanowi niedozwoloną modyfikację przepisów ustawowych.

W § 2 ust. 1 załącznika do uchwały, Rada Miejska postanowiła, iż „w skład Zespołu powoływani są przedstawiciele podmiotów wymienionych w art. 9a ust. 3-5 Ustawy”.

Ponadto z § 2 ust. 4, wynika, że Zespół liczy do 20 członków. W ocenie organu nadzoru, przywoływane regulacje także zostały podjęte bez podstawy prawnej. Rada gminy nie jest uprawniona do ustalania składu liczbowego zespołu interdyscyplinarnego w uchwale podjętej na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, gdyż zespół ten powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta i to organ wykonawczy gminy decyduje o jego składzie. Dodać trzeba ponadto, że skład zespołu interdyscyplinarnego określa art. 9a ust. 3, 4 i 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Oprócz podmiotów wymienionych w art. 9a ust. 3 ustawy, w skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić kuratorzy sądowi, prokuratorzy oraz inne podmioty działające na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Rada nie jest zatem uprawniona do stanowienia w przedmiocie ustalania zarówno składu osobowego, jak i liczbowego zespołu interdyscyplinarnego. Rada w przedmiotowej uchwale zobowiązana jest jedynie do uregulowania kwestii związanej z trybem i sposobem powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Rada Miejską w Węgorzewie, wprowadzając ww. postanowienia, wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego, określonego w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (patrz podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 12 października 2011 r., sygn. akt IV SA/Wr 380/11).

Dodatkowo w § 4 ust. 13 załącznika do uchwały, Rada postanowiła, że Zespół może tworzyć Grupy Robocze w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie indywidualnych przypadkach. Zgodnie z art. 9a ust. 10 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, zespół interdyscyplinarny może tworzyć grupy robocze w celu rozwiązywania problemów związanych z występowaniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach, a zatem postanowienia § 4 ust. 13 załącznika do uchwały, wykraczają poza upoważnienie, wynikające z art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i wkraczają w materię uregulowaną już w akcie normatywnym wyższego rzędu.

Zadania i sposoby działania zespołu interdyscyplinarnego, jak również grup roboczych wynikają z treści ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i mimo tego, że katalog zadań określonych ustawą jest katalogiem otwartym, to norma kompetencyjna z art. 9a ust. 15 ww. ustawy nie daje radzie gminy upoważnienia do uregulowania ww. zagadnień (podobnie WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 7 marca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 710/11 lex 1146151). Należy też podkreślić, iż organ stanowiący gminy nie może regulować ani modyfikować tego, co jest uregulowane w akcie hierarchicznie wyższym.

Uchwalając przepisy prawa miejscowego, rada gminy winna przestrzegać zasady przyzwoitej legislacji, a także przepisów Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), stanowiących, w myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, źródło powszechnie obowiązującego prawa. Organ stanowiący gminy, uchwalając akt prawa miejscowego, zobowiązany jest do uwzględniania przepisów § 118 i § 137, w związku z § 143 załącznika do powołanego rozporządzenia. Stosownie do powołanych regulacji, w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym. Nie zamieszcza się także przepisów prawnych niezgodnych ze wskazanymi aktami normatywnymi, a więc przepisów modyfikujących

ich treści. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych, stanowi rażące naruszenie prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tych przepisów. Sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii, w sposób odmienny niż w ustawie. Oznacza to, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez radę gminy raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, lecz również modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017 r.

Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego lub niewypełniający tego upoważnienia w całości nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ w demokratycznym państwie prawa nie może funkcjonować akt prawny o charakterze podstawowym sprzeczny z przepisami ustawowymi - wyrok TK z dnia 10 lipca 2001 roku, sygn. P 4/00, OTK 2001, Nr 5, poz. 126 .

Mając na względzie powyższe okoliczności rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki