



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.394.2011.AM5



Warszawa, dnia 29 czerwca 2011 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE



Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju Nr VIII/27/11 z dnia 30 maja 2011 r. w sprawie trybu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju podjęła na sesji w dniu 30 maja 2011 r. uchwałę Nr VIII/27/11 w sprawie trybu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 czerwca 2011 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, iż § 2 ust. 2 uchwały istotnie narusza art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493 ze zm.) – zwanej dalej „ustawą” oraz art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Podstawę prawną dla przyjęcia przez organ stanowiący Gminy Szczawnie-Zdrój trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania stanowi art. 9a ust. 15 ustawy, zgodnie z którym rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania.

Z powyższej regulacji wynika, że uchwała podjęta na podstawie powołanej normy kompetencyjnej ma za zadanie unormować procedurę powoływania w skład zespołu interdyscyplinarnego, tak bowiem należy interpretować pojęcia „trybu i sposobu” powoływania i odwoływania jego członków. Należy przy tym zwrócić uwagę, że o możliwości uczestniczenia w pracach zespołu rozstrzygnął ustawodawca w art. 9a ust. 3 i 4 ustawy. Zastrzegł on konieczność powoływania w skład zespołu przedstawicieli określonych podmiotów, to jest jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty, ochrony zdrowia, organizacji pozarządowych a także kuratorów sądowych. Z art. 9a ust. 5 ustawy wynika, że w skład zespołu mogą również wchodzić prokuratorzy oraz przedstawiciele podmiotów innych niż określone w ust. 3, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Jeśli chodzi natomiast o szczegółowe warunki jego funkcjonowania, należy przyjąć, że uchwała rady gminy ma doprecyzować regulacje ustawowe, zawarte w art. 9a ust. 7, ust. 10 – 14, a więc określać, w jaki sposób zespół będzie pracował. Adresatami tych norm mają być członkowie zespołu i ewentualni uczestnicy postępowań prowadzonych przez zespół w toku realizacji powierzonych mu zadań.

Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju mocą § 2 ust. 2 uchwały enumeratywnie wymieniła przedstawicieli poszczególnych podmiotów wchodzących w skład zespołu interdyscyplinarnego. Wedle tego przepisu uchwały, w skład Zespołu Interdyscyplinarnego wchodzi przedstawiciele: 1) Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Szczawnie – Zdroju, 2) Ośrodka Pomocy Społecznej w Szczawnie – Zdroju, 3) V Komisariatu Policji w Wałbrzychu, 4) Straży Miejskiej w Szczawnie – Zdroju, 5) Miejskiej Szkoły

Podstawowej w Szczawnie –Zdroju, 6) Publicznego Gimnazjum w Szczawnie – Zdroju, 7) Przedszkola Miejskiego w Szczawnie – Zdroju, 8) Sądu Rejonowego w Wałbrzychu (kuratorzy).

Podmioty wskazane przez Radę w § 2 ust. 2 uchwały stanowią powtórzenie za ustawą przedstawicieli podmiotów wymienionych w art. 9a ust. 3 i 4 ustawy. Organ stanowiący gminy nie wskazał zaś prokuratorów oraz przedstawicieli podmiotów innych niż określone w ust. 3, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, o których mowa w art. 9a ust. 5 ustawy.

Podkreślić należy, że Rada nie jest uprawniona do wyłączenia ze składu Zespołu Interdyscyplinarnego prokuratorów oraz podmiotów innych niż określone w ust. 3, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Ewentualne niepowołanie tych osób do składu zespołu stanowiłoby natomiast kompetencję Burmistrza, który jest właściwy do powołania zespołu. Przepis art. 9a ust. 5 ustawy określa bowiem granice działania uznaniowego organu wykonawczego gminy w zakresie powołania składu zespołu interdyscyplinarnego. Tym samym niepowołanie ww. podmiotów do składu zespołu interdyscyplinarnego mogłoby nastąpić wyłącznie z inicjatywy Burmistrza Szczawna-Zdroju, a nie z nadania Rady.

Delegacja ustawowa nie przyznaje zatem Radzie Miejskiej kompetencji do regulowania składu zespołu interdyscyplinarnego. Rada posiada jedynie upoważnienie do stanowienia w zakresie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. W związku z tym stwierdzić należy, iż podejmując § 2 ust. 2 uchwały Rada przekroczyła upoważnienie ustawowe określone w art. 9a ust. 15 ustawy.

Ponadto należy wskazać, iż zgodnie z art. 9a ust. 5 ustawy w skład zespołu mogą również wchodzić prokuratorzy oraz przedstawiciele podmiotów innych niż określone w ust. 3, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Zgodnie z art. 9a ust. 8 ustawy Burmistrz zawiera porozumienia z tymi podmiotami. Zatem z zestawienia kwestionowanego zapisu uchwały z postanowieniami art. 9a ust. 8 w związku z art. 9a ust. 3 i 5 ustawy, w ewidentny sposób wynika, iż Rada dokonała niedopuszczalnej modyfikacji przepisów ustawowych.

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 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.

Zdaniem Organu Nadzoru organ stanowiący gminy, realizując przysługującą mu kompetencję, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą demokratycznego państwa prawnego jest działanie organów władzy publicznej w granicach i na podstawie obowiązującego prawa, co wyraża art. 7 Konstytucji. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym i rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Podejmowane przez radę gminy akty prawa miejscowego muszą wynikać z wyraźnego upoważnienia ustawowego, tak jak jest to przewidziane w art. 94 Konstytucji, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono 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 dnia 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.

Aleksander Marek Skowron