

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie stwierdzenia nieważności § 3 pkt 4 i § 6 uchwały nr VII/47/11 Rady Gminy Sulików z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie 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

§ 3 pkt 4 i § 6 uchwały nr VII/47/11 Rady Gminy Sulików z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 kwietnia 2011 r. Rada Gminy Sulików podjęła uchwałę m.in. nr VII/47/11 w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 18 maja 2011 r.

W toku badania legalności uchwały nr VII/47/11 Organ Nadzoru stwierdził, że § 3 pkt 4 i § 6 tej uchwały narusza 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.) oraz art. 7 Konstytucji RP.

Uchwałą nr VII/47/11 Rada Gminy Sulików określiła tryb i sposób powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy powołała się na art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz art. 18 ust. 1 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym.

Według § 3 pkt 4 uchwały nr VII/47/11: "Wójt Gminy Sulików odwołuje członka Zespołu przed upływem kadencji w przypadku skazania członka Zespołu prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe."

Z kolei w § 6 tej uchwały postanowiono: "Do zadań Zespołu należy: 1) opracowanie założeń do gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie; 2) wskazywanie priorytetów w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie na terenie gminy Sulików; 3) składanie zawiadomień o podejrzeniu popełnienia czynów określonych w art. 2 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie; 4) współdziałanie z jednostkami organizacyjnymi gminy Sulików oraz innymi podmiotami przy realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie; 5) inicjowanie badań, diagnoz, ekspertyz w zakresie problematyki przemocy w rodzinie; 6) inicjowanie przedsięwzięć mających na celu zwiększenie skuteczności działań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie; 7) wskazywanie potrzeb w zakresie tworzenia nowych lub modernizacji istniejących miejsc pomocy; 8) wypracowanie procedur interwencji kryzysowej wobec ofiar i sprawców przemocy oraz opracowanie strategii postępowania; 9) prowadzenie banku informacji o działających na terenie gminy Sulików i powiatu zgorzeleckiego instytucjach i organizacjach udzielających pomocy rodzinom dotkniętym przemocą domową; 10) współpraca z mediami w celu upowszechnienia informacji dotyczących przemocy w rodzinie oraz przeciwdziałania przemocy w rodzinie; 11) tworzenie grup

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

Zgodnie z art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie: "Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania."

Mając na uwadze treść art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa należy stwierdzić, że podstawą aktu normatywnego musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej. Tym samym realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej zawartej w przepisach prawa materialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. 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. Ponadto należy podkreślić, iż 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 28 czerwca 2000 r. (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 (...)”.

W ocenie Organu Nadzoru ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie zastrzega wobec członków gminnych zespołów interdyscyplinarnych wymogu braku karalności za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe. Jednocześnie ustawodawca mocą art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie upoważnił Rady do określenia wymagań wobec członków zespołu interdyscyplinarnego, a za takie należy uznać wprowadzenie jako przesłanki odwołania członka Zespołu przed upływem kadencji, skazania go prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe. Jak wskazano w zakresie normy kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia przedmiotowej uchwały Rada może uregulować wyłącznie tryb odwoływania członków zespołu, a więc procedurę pozbawienia członkostwa. Choć w § 3 uchwały nr VII/47/11 ustala się tryb odwoływania członków zespołu, wskazując, że Wójt odwołuje członków zespołu na wniosek podmiotów wskazanych w tej regulacji, to faktycznie Rada zadecydowała, że osoba skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne bądź umyślne przestępstwo skarbowe nie może uczestniczyć w pracach zespołu. Działanie takie, w ocenie Organu Nadzoru, 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. Wyłącznie bowiem upoważnionym do kształtowania składu zespołu będzie Wójt Gminy Sulików, co wynika wprost z art. 9a ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Tym samym materia § 3 pkt 4 uchwały nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia przedmiotowej uchwały oraz narusza art. 7 Konstytucji RP. Argumentacja Organu Nadzoru została podzielona w wyroku (nieprawomocnym) Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 maja 2011 r. (sygn. akt IV SA/Wr 120/11).

Podobna sytuacja zachodzi w przypadku § 6 uchwały nr VII/47/11. 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.". W przypadku instytucji zawiadomienia o popełnieniu ściganego z urzędu przestępstwa z użyciem przemocy w rodzinie art. 12 ust. 1 cytowanej ustawy stanowi: "Osoby, które w związku z wykonywaniem swoich obowiązków służbowych lub zawodowych powzięły podejrzenie o popełnieniu ściganego z urzędu przestępstwa z użyciem przemocy w rodzinie, niezwłocznie zawiadamiają o tym Policję lub prokuratora.". Zadaniem przewidzianym przez ustawę dla zespołu interdyscyplinarnego jest również tworzenie grup roboczych w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach (art. 9a ust. 10 ustawy).

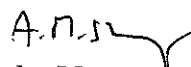
Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzecniczej, uznającej 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”.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

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