



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 28 listopada 2016 r.

Poz. 4138

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 103/2016 **WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO**

z dnia 24 listopada 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016, poz. 446 z późn. zm.)

orzekam

o nieważności uchwały Nr XVII/115/16 Rady Gminy Koneck z dnia 25 października 2016 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

UZASADNIENIE

W dniu 25 października 2016 r. Rada Gminy Koneck podjęła uchwałę Nr XVII/115/16 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Załącznikiem do niniejszej uchwały jest „Tryb i sposób powołania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 31 października 2016 r.

Zawiadomieniem z dnia 16 listopada 2016 r., znak: WNK.DW.IV.4131.28.2016 organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały.

Przewodniczący Rady Gminy Koneck w piśmie z dnia 21 listopada 2016 r., znak: GOPS.020.1.2016 zgodził się ze stanowiskiem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego wyrażonym w zawiadomieniu.

Organ nadzoru zauważa, iż za podstawę prawną powyższej uchwały powołano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2015 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2015 r., poz. 1390).

Stosownie do brzmienia art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

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

Na wstępie organ nadzoru zauważa, iż Rada Gminy Koneck zarówno u uchwały, jak i w Załączniku do uchwały określa w sposób niejednolity przedmiot uchwały.

Z przeprowadzonej analizy zapisów wynika bowiem, iż uchwała Nr XVII/115/16 z dnia 25 października 2016 r. podjęta została „w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania”. Natomiast w § 1 uchwały organ stanowiący Gminy Koneck postanowił „Określa się „Tryb i sposób powołania i odwołania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy do uchwały brzmi „Tryb i sposób powołania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania”.

W tym miejscu zasadnym jest wskazanie, iż powyższa uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że musi ona spełniać standardy prawodawcze ustalone wobec aktów prawa powszechnie obowiązującego,

a zatem powinna cechować się poprawnością, precyzyjnością oraz jasnością. Powyższego wymogu, w ocenie organu nadzoru, jak wyżej wskazano, przedmiotowa uchwała nie spełnia.

Ponadto organ nadzoru zauważa, iż stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, aby przyjęte w oparciu o nią normy prawne uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki dla adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych normą o charakterze powszechnie obowiązującym (w tym przypadku ustawą o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie).

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 12 października 2011 r., sygn. akt IV SA/Wr 380/11 (publ. LEX nr 1102525) stwierdził, iż „uchwała podjęta na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy ma za zadanie unormować procedurę powoływania w skład zespołu interdyscyplinarnego oraz odwoływania jego członków”. Jeśli zaś chodzi o szczegółowe warunki jego funkcjonowania, zdaniem Sądu „należy przyjąć, że uchwała rady gminy ma doprecyzować regulacje ustawowe, zawarte w art. 9 ust. 7, ust. 10-14, a więc określać, w jaki sposób zespół będzie pracował. Adresatem tych norm mają być członkowie zespołu i ewentualni uczestnicy postępowań prowadzonych przez zespół w toku realizacji powierzonych mu zadań”.

Mając zatem na względzie powyższe, uznać należy, iż Rada Gminy Koneck na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie uprawniona była do określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru regulacja Załącznika do uchwały Nr XVII/115/16 Rady Gminy Koneck z dnia 25 października 2016 r. nie jest prawidłową realizacją kompetencji ustawowej.

W przepisie ust. 1 Rozdział 2 „Tryb i sposób powoływania i odwoływania członków” Rada Gminy Koneck ustaliła skład osobowy zespołu interdyscyplinarnego.

Delegacja ustawowa nie przyznaje jednak Radzie Gminy Koneck kompetencji do ustalenia składu zespołu interdyscyplinarnego poprzez wskazanie jednostek, podmiotów, instytucji, których przedstawiciele są uprawnieni do uczestnictwa w pracach zespołu interdyscyplinarnego. W tym miejscu wskazać należy, że skład osobowy określa art. 9a ust. 3, ust. 4 i ust. 5 cytowanej ustawy. Natomiast zgodnie z przepisem art. 9a ust. 2 powyższej ustawy zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Tym samym nie sposób uznać, że Radzie Gminy Koneck przysługuje kompetencja do określenia składu zespołu interdyscyplinarnego. Organ stanowiący Gminy Koneck w ust. 1 Rozdział 2 Załącznika do uchwały przekroczył więc przysługujące jej kompetencje oraz wkroczył w uprawnienia przyznane przez ustawę Wójtowi Gminy Koneck.

Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 7 lipca 2011 r., sygn. akt III SA/Gd 123/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 października 2011 r., sygn. akt IV SA/Wr 380/11, publ. LEX nr 1102525, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 marca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 743/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 12 marca 2015 r., sygn. akt IV SA/Gl 719/14, publ. LEX nr 1676998, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 25 marca 2015 r., sygn. akt IV SA/Gl 762/14, publ. LEX nr 1665546).

Zdaniem organu nadzoru, także postanowienia ust. 3 oraz ust. 8 Rozdział 3 „Warunki funkcjonowania Zespołu Interdyscyplinarnego” Załącznika do uchwały nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Rada Gminy Koneck w przepisie ust. 2 lit. d Rozdział 2 postanowiła „Członek zespołu interdyscyplinarnego może zostać odwołany w trybie natychmiastowym mocą zarządzenia Wójta Gminy Koneck, w przypadku uzasadnionego podejrzenia o naruszeniu zasad poufności danych i informacji uzyskanych w ramach działania w zespole interdyscyplinarnym”.

Jak wynika z przepisu art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie rada gminy określa, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Ustawodawca nie upoważnił zatem rady gminy do określenia przesłanek odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 maja 2011 r., sygn. akt IV SA/Wr 120/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6 lipca 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 229/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 25 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Gl 82/15, publ. LEX nr 1959296).

Organ nadzoru zauważa nadto, iż w kontekście powyższego budzą także wątpliwość wprowadzone w przepisie ust. 3 lit. d tiret pierwszy i tiret czwarty Rozdział 2 Załącznika do uchwały zapisy dotyczące odwołania przewodniczącego (zastępcy przewodniczącego) na „uzasadniony” pisemny wniosek. Jak wcześniej wskazano przedmiotowa uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego, a zatem organ stanowiący nie może przekraczać kompetencji ustawowych, a regulacje w nim zawarte winny cechować się poprawnością, jasnością, przejrzystością.

Powyższa uwaga odnosi się także do ust. 5 Rozdział 3 Załącznika do uchwały. Użyte bowiem przez Radę Gminy Koneck sformułowanie „m.in.” tworzy katalog otwarty, jest nieprecyzyjne, uniemożliwia określenie, jakie jeszcze inne elementy zawiera protokół sporządzony na okoliczność posiedzenia zespołu interdyscyplinarnego.

Mocą ust. 1 Rozdział 3 Załącznika do uchwały organ stanowiący Gminy Koneck postanowił, iż „Zespół interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych pomiędzy Wójtem Gminy Koneck a podmiotami, których przedstawiciele wchodzi w jego skład”.

Powyższa regulacja, zdaniem organu nadzoru narusza przepis art. 9a ust. 8 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz stanowi jego modyfikację. Zgodnie bowiem z jego brzmieniem zespół interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych między wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta a podmiotami, o których mowa w ust. 3 lub 5. Wyraźnie zatem ustawodawca obowiązku zawarcia porozumienia nie odniósł do kuratorów sądowych, którzy wchodzi w skład zespołu interdyscyplinarnego na podstawie art. 9a ust. 4 cytowanej ustawy.

W Rozdziale 4 „Przepisy końcowe” Załącznika do uchwały postanowiono „W sprawach nieuregulowanych niniejszym załącznikiem zastosowanie mają przepisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie”.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa regulacja narusza przepis art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest w oparciu o zasadę hierarchiczności. Przepis zatem wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać pierwszeństwa w stosowaniu przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy, co uczyniła Rada Gminy Koneck w Rozdziale 4 „Przepisy końcowe” Załącznika do uchwały.

W niniejszej sprawie organ nadzoru zauważa także, iż Rada Gminy Koneck podejmując przedmiotową uchwałę zobligowana była do stosowania Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

Stosownie do brzmienia § 143 w związku z § 137 załącznika do cytowanego rozporządzenia w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Tymczasem badając legalność Załącznika do uchwały organ nadzoru stwierdził, że niektóre jego postanowienia, oprócz przekroczenia kompetencji, stanowią także powtórzenie oraz modyfikację przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Dotyczy to następujących postanowień:

1. przepis ust. 1 Rozdział 1 – modyfikacja art. 9a ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie;
2. przepis ust. 2 Rozdział 1 - modyfikacja art. 9b ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie;
3. przepis ust. 3 Rozdział 1 - modyfikacja art. 9b ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie;
4. przepis ust. 4 Rozdział 1 - modyfikacja art. 9a ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie;
5. przepis ust. 5 Rozdział 1 -powtórzenie art. 9a ust. 10 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie;
6. przepis ust. 2 lit. c Rozdział 2 - modyfikacja art. 9c ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie;
7. przepis ust. 2 Rozdział 3 - modyfikacja art. 9a ust. 13 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie;
8. przepis ust. 4 Rozdział 3 - modyfikacja art. 9a ust. 9 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

W niniejszej sprawie należy zaznaczyć, iż zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy prawa miejscowego jest niedopuszczalna (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 183/02, niepublikowane. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02, niepublikowane).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98 (publ. OSS 2000/1/17) stwierdził, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie”.

W tym miejscu zasadnym jest także powołanie się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 4/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), zgodnie z którym „naruszenie zasad techniki prawodawczej jednoznacznie z istotnym naruszeniem prawa występuje m.in. wówczas, kiedy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji, kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tj. ustawami), ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego”.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XVII/115/16 Rady Gminy Koneck z dnia 25 października 2016 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania nie spełnia także „Zasad techniki prawodawczej” w zakresie oznaczenia przepisów i ich systematyzacji.

Mając zatem na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Koneck podejmując w dniu 25 października 2016 r. uchwałę Nr XVII/115/16 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, naruszyła w sposób istotny wskazane wyżej normy prawne.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku, ul. Brzeska 8, 87-800 Włocławek w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz