



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.162.2011.SS1

Wrocław, dnia 20 kwietnia 2011 r.



Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu
ul. Św. Mikołaja 78-79
50-126 Wrocław

Ko-1
Pewski za pośrednictwem
Rady Miejskiej w Lubawce

Skarżący: Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru,
pl. Powstańców Warszawy 1, 50-951 Wrocław

Strona przeciwna: Rada Miejska w Lubawce,
pl. Wolności 1, 58-420 Lubawka

Skarga

Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) w związku z art. 50 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2002 r. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) organ nadzoru wnosi o **stwierdzenie nieważności** uchwały Rady Miejskiej w Lubawce Nr I/16/11 z dnia 27 stycznia 2011 r. w sprawie *określenia trybu, sposobu powoływania i odwoływania członków Miejsko – Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania* w zakresie:

- I. **rozdziału II pkt 2 lit. d, lit. e, pkt 3 lit. d** z powodu istotnego naruszenia art. 9a ust. 10 i ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2005 roku Nr 180, poz. 1493 z późn. zm.);
- II. **rozdziału III pkt 3** z powodu istotnego naruszenia art. 9b ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Organ nadzoru wnosi jednocześnie o zasądzenie od strony przeciwnej kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 stycznia 2011 r. Rada Miejska w Lubawce podjęła uchwałę Nr I/16/11 w sprawie określenia trybu, sposobu powoływania i odwoływania członków Miejsko – Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Uchwała ta wplynęła do organu nadzoru w dniu 10 lutego 2011 r.

Dowód: uchwała Rady Miejskiej w Lubawce Nr I/16/11 z dnia 27 stycznia 2011 r. w sprawie określenia trybu, sposobu powoływania i odwoływania członków Miejsko – Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania (w aktach Gminy).

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Lubawce określiła tryb i sposób powoływania oraz szczegółowe zasady funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie. 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”.

I

Rada Miejska w **rozdziale II pkt 2 lit. d** uchwały postanowiła, że grupy robocze zostaną powołane na pierwszym posiedzeniu Zespołu Interdyscyplinarnego spośród osób wskazanych przez przedstawicieli instytucji lub jednostek, będących członkami tego zespołu. Z kolei według **rozdziału II pkt 2 lit. e** grupy robocze powołane zostaną na podstawie zarządzenia wydanego przez Przewodniczącego Zespołu Interdyscyplinarnego, opatrzonego podpisami wszystkich członków tego zespołu. Ilość grup Roboczych zostanie określona na pierwszym posiedzeniu Zespołu Interdyscyplinarnego. Tym samym w kwestionowanych zapisach uchwały Rada nałożyła na Zespół Interdyscyplinarny obowiązek powołania tzw. grup roboczych. Należy oznajmić, że Rada przekroczyła swoją kompetencję wynikającą z art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Rada nie może w uchwale podjętej na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy nakładać na Zespół Interdyscyplinarny obowiązek powołania Grup Roboczych, albowiem art. 9a ust. 10 niniejszej ustawy stanowi wyraźnie, że zespół interdyscyplinarny może tworzyć grupy robocze w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach. Tak więc decyzja w przedmiocie powołania grup roboczych leży w gestii zespołu interdyscyplinarnego, a Rada nie może w tą materię ingerować. Stwierdzić zatem należy, iż umieszczając niniejsze zapisy w przedmiotowej uchwale, Rada wykroczyła poza zakres swojego prawnego upoważnienia. 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.

W **rozdziale II pkt 3 lit. d** przedmiotowej uchwały Rada postanowiła także, że członek zespołu może być odwołany ze składu Zespołu Interdyscyplinarnego w przypadku utraty zatrudnienia w instytucjach lub jednostkach wyszczególnionych w rozdziale II pkt. 1 niniejszej uchwały. Tymczasem kwestia składu zespołu interdyscyplinarnego została unormowana w art. 9a ust. 3 – 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zgodnie, z którym: „3. W skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi przedstawiciele:

1) jednostek organizacyjnych pomocy społecznej;

- 2) gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych;
- 3) Policji;
- 4) oświaty;
- 5) ochrony zdrowia;
- 6) organizacji pozarządowych.

4. W skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi także kuratorzy sądowi.

5. W skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele podmiotów innych niż określone w ust. 3, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.”

Z przywołanych wyżej przepisów można wywnioskować, że warunkiem uczestnictwa w pracach zespołu jest fakt bycia przedstawicielem określonego podmiotu lub też pełnienia określonej funkcji. Na reprezentację tego podmiotu składa się zarówno fakt wyznaczenia określonej już osoby do prac w zespole przez kierującego jednostką czy też organ organizacji, jak również zgoda osoby wyznaczonej. Należy jednak zwrócić uwagę, że ustawa nie określa wymogów, czy kwalifikacji jakimi powinien legitymować się członek zespołu interdyscyplinarnego. W szczególności ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie zastrzega wobec członków gminnego zespołu interdyscyplinarnego wymogu zatrudnienia w danym urzędzie czy instytucji, której przedstawicielem jest oznaczony członek zespołu. Jednocześnie ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego gminy do określenia wymagań wobec członków zespołu interdyscyplinarnego. Rada gminy może uregulować wyłącznie tryb odwoływania członków zespołu, a więc procedurę pozbawienia członkostwa. Poprzez regulację zawartą w rozdziale II pkt 3 lit. d uchwały Rada Miejska zadecydowała, że warunkiem członkostwa w zespole interdyscyplinarnym jest zatrudnienie. Należy ponadto zwrócić uwagę na niezgodność owej przesłanki z art. 9a ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Z powyższego przepisu ustawy wynika bowiem, iż zespół interdyscyplinarny składa się z przedstawicieli, a niezupełnie z samych pracowników wymienionych przez ustawodawcę w tym przepisie instytucji. Należy zatem uznać, iż powołanie przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta członków zespołu interdyscyplinarnego spośród przedstawicieli podmiotów wymienionych w art. 9a ust. 3 ustawy nie jest jednoznaczne z tym, że w skład zespołu będą wchodzić jedynie pracownicy tych instytucji.

II

W **rozdziale III pkt 3** uchwały Rada postanowiła, że zakres zadań realizowanych przez członków ujęty zostanie w regulaminie dotyczącym działania Zespołu Interdyscyplinarnego i Grup Roboczych oraz w porozumieniach zawartych pomiędzy Burmistrzem Miasta Lubawka, a instytucjami lub jednostkami wyszczególnionymi w rozdziale II pkt 1 niniejszej uchwały. Zdaniem organu nadzoru powyższy zapis uchwały w sposób istotny narusza art. 9b ust. 1 i 2 ustawy, które stanowią, że: „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”.

Należy wskazać, że przywołane wyżej przepisy ustawy zostały powtórzone w rozdziale I pkt 3 i pkt 4 przedmiotowej uchwały. Mimo to jednak Rada Miejska w Lubawce w rozdziale III pkt 3 uchwały zadecydowała o obowiązku dodatkowego określenia zakresu zadań zespołu interdyscyplinarnego w regulaminie dotyczącym działania Zespołu Interdyscyplinarnego i Grup Roboczych oraz w porozumieniach zawartych pomiędzy Burmistrzem Miasta Lubawka, a instytucjami lub jednostkami wyszczególnionymi w rozdziale II pkt 1 niniejszej uchwały. Trzeba podkreślić, że w ramach regulacji dotyczącej zespołu interdyscyplinarnego ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia w drodze uchwały trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Regulowana przez Radę materia nie może naruszać jednak obowiązujących przepisów ustawy i musi mieścić się w granicach upoważnienia. W ocenie organu nadzoru kwestionowany zapis uchwały narusza te zasady. Rada nie może bowiem określać zakresu zadań i sposobów działań zespołu interdyscyplinarnego, a tym bardziej zamieszczać w uchwale regulacji, wedle których takie zadania mają zostać określone w regulaminie działania Zespołu Interdyscyplinarnego lub innym akcie. Zakres zadań i sposobów działań zespołu interdyscyplinarnego wynika z treści art. 9b ust. 1 i 2 ustawy. Artykuł 9b ust. 2 ustawy stanowi, że zadaniem zespołu 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”, co oznacza, że katalog ten jest katalogiem otwartym. Jednakże norma kompetencyjna z art. 9a ust. 15 ustawy nie daje radzie gminy upoważnienia do powiększenia katalogu tych zadań i sposobów działania. W związku z tym Rada nie posiadając takiej kompetencji nie może tym bardziej scedować jej na inne podmioty. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego – Organu Nadzoru, działanie takie 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.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI


Aleksander Marek Storpupa

Załączniki:

- odpis skargi.