



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie § 1 ust 1, 2, 3, § 2 pkt 2 lit. a, § 3, § 4 ust. 1 Załącznika Nr 1 do uchwały Rady Gminy Zagrodno Nr X.68.2011 z dnia 28 października 2011 r. w sprawie przyjęcia regulaminu Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, określający tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania.

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

stwierdzam nieważność

§ 1 ust 1, 2, 3, § 2 pkt 2 lit. a, § 3, § 4 ust. 1 Załącznika Nr 1 do uchwały Rady Gminy Zagrodno Nr X.68.2011 z dnia 28 października 2011 r. w sprawie przyjęcia regulaminu Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, określający tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 października 2011 r. Rada Gminy Zagrodno, działając na podstawie upoważnienia ustawowego określonego w art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z 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, podjęła uchwałę Nr X.68.2011 w sprawie przyjęcia regulaminu Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, określający tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 listopada 2011 r.

Uchwałą Nr X.68.2011 z dnia 28 października 2011 r. Rada Gminy Zagrodno przyjęła regulamin Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania przemocy w rodzinie, określający tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania.

W toku postępowania nadzorczego stwierdzono, że : - § 1 ust 1 i 2, Załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały naruszają w sposób istotny art. 9a ust. 15 w zw. z art. 9a ust. 3, 4 i 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2005 r. nr 180 poz. 1493 ze zm. zwanej dalej ustawą) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm.); - § 1 ust 3 Załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 9a ust. 15 w zw. z art. 9a ust. 13 ustawy; - § 2 pkt 2 lit. a Załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 9a ust. 15 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; - § 3 Załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 9a ust. 15 oraz art. 9b ustawy w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; - § 4 ust. 1 Załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 9a ust. 15 w zw. z art. 9a ust. 4 ustawy;

Z analizy pojęć użytych przez ustawodawcę wynika, że uchwała podjęta na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy 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. Warto przy tym zwrócić uwagę, że przepis art. 9a ust. 9 ustawy obowiązek zapewnienia obsługi organizacyjno - technicznej zespołu interdyscyplinarnego nakłada na ośrodek pomocy społecznej, czym w zasadzie wyczerpuje tę problematykę.

W § 1 ust. 1 i 2 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada określiła przedstawicieli określonych instytucji, którzy będą powoływani do prac zespołu interdyscyplinarnego. Wedle rzeczonoego przepisu uchwały są to przedstawiciele Ośrodka Pomocy Społecznej, Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej Sądu Rejonowego w Złotoryi, Oświaty, Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Złotoryi, Komendy Powiatowej Policji w Złotoryi. Do udziału w posiedzeniu mogą być również zaproszeni specjaliści i reprezentanci innych grup zawodowych, społecznych, organizacji pozarządowych, w szczególności zajmujących się problematyką przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Tymczasem stosownie do art. 9a ust. 3 ustawy 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.

Stosownie do art. 9a ust. 4 ustawy w skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi także kuratorzy sądowi. Z kolei wedle art. 9a ust. 5 ustawy 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 analizy porównawczej przepisu uchwały i przepisu ustawy wynika, że Rada zawężyła krąg przedstawicieli, którzy wchodzi w skład zespołu interdyscyplinarnego. Pominęła podmioty, które obligatoryjnie z mocy ustawy wchodzi w skład zespołu, a więc przedstawiciele ochrony zdrowia, organizacji pozarządowych (art. 9a ust. 3 ustawy). Na mocy ustawy, w odróżnieniu do postanowień przedmiotowej uchwały, w skład zespołu mogą wejść prokuratorzy i inne podmioty niż określone w ust. 3 art. 9a ustawy, działające na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie (art. 9a ust. 5 ustawy). Tymczasem kwestionowany § 1 ust. 2 Załącznika Nr 1 do uchwały mówi jedynie o przedstawicielach podmiotów innych niż określone w § 1 ust. 1 uchwały w „w szczególności zajmujących się problematyką przeciwdziałania przemocy w rodzinie.” Mamy zatem do czynienia z modyfikacją przepisu ustawowego. Ponadto o składzie zespołu zgodnie z art. 9a ust. 2 ustawy decyduje wójt. Rada Gminy mocą art. 9a ust. 15 ustawy nie została upoważniona do stanowienia o składzie zespołu. Oznacza to, że Rada nie tylko przekroczyła przyznane jej mocą przepisu upoważnienie ale dokonała również modyfikacji składu określonego w art. 9a ust. 3, 4 i 5 ustawy. Należy nadto zauważyć, że to wójt na mocy art. 9a ust. 2 ustawy, a nie § 1 ust. 1 i 2 Załącznika Nr 1 do uchwały, może zdecydować o poszerzeniu zespołu o inne podmioty. 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.

Ponadto należy zauważyć, 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 obowiązujących przepisów ustawy i musi mieścić się w granicach upoważnienia. W ocenie organu nadzoru zapisy § 1 ust. 1 i 2 Załącznika Nr 1 do uchwały naruszają te zasady. Treść art. 9a ust. 15 ustawy wyznacza bowiem granice upoważnienia rady gminy, które nie przewidują możliwości określenia składu zespołu interdyscyplinarnego.

Należy zwrócić uwagę, że przedmiotowa uchwała jako znajdująca generalne zastosowanie i mająca charakter abstrakcyjny, zaliczana jest do katalogu aktów prawa miejscowego. Mając na uwadze jej przedmiot oraz zakres spraw powierzonych do doprecyzowania Radzie Gminy, należy zauważyć, że przedmiotowa uchwała będzie stanowiła podstawę funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego. Powszechnie obowiązujący charakter zawartych w uchwale norm zobowiązuje zatem do formułowania ich jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, pozbawionych jednocześnie powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, a w szczególności w aktach rangi ustawowej. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny bowiem 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 nie objętych 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.

Odnosnie § 1 ust. 3 Załącznika Nr 1 do uchwały organ nadzoru pragnie zauważyć, że postanowienia tego samego rodzaju zawarte są w art. 9a ust. 13 ustawy. Rzeczony przepis stanowi, że członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych. Należy zauważyć, że osoby wchodzące w skład zespołu czy grupy roboczej są ze względu na pełnione funkcje specjalistami w zakresie zadań powierzonych zespołowi do realizacji na mocy art. 9b ustawy. W związku z powyższym zakres zadań zespołu (grupy) pokrywa się z zadaniami, jakie osoby te pełnią w ramach obowiązków zawodowych i służbowych. Tym samym celem jest zabieg legislacyjny polegający na wprowadzeniu w art. 9a ust. 13 zasady, że zadania pełnione w zespole czy w grupie roboczej wykonywane są w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych. Wynagrodzenie tych osób otrzymywane w ramach stosunku pracy, czy też na podstawie umowy cywilnoprawnej łączącej te osoby z podmiotami, których są przedstawicielami, powinno zatem obejmować również gratyfikację za wykonywanie zadań w zespole czy grupie. Nieuprawnionym jest zatem zapis, że członkowie zespołu interdyscyplinarnego nie otrzymują wynagrodzenia za udział w pracach zespołu. Nadto należy podkreślić, że zdanie 1sze § 1 ust. 3 Załącznika Nr 1 do uchwały stanowi modyfikację art. 9a ust. 3 ustawy poprzez pominięcie sformułowania "lub zawodowych".

Oznacza to iż ustawodawca w sposób jednoznaczny rozstrzygnął kwestię wynagrodzenia w zakresie odnoszącym się do wykonywanych obowiązków przez członków zespołu, a co za tym idzie Rada nie była władna wprowadzać w tej materii jakichkolwiek unormowań i tym samym wykroczyła poza ramy przysługującej jej kompetencji.

W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że § 2 pkt 2 lit. a Załącznika Nr 1 do uchwały został podjęty z naruszeniem przepisu upoważniającego. W § 2 pkt 2 lit. a Załącznika Nr 1 do uchwały stwierdza się, że : „Wójt odwołuje członka zespołu w przypadku : a) skazania prawomocnym wyrokiem Sądu za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego”.

W ocenie organu nadzoru w § 2 pkt 2 lit. a Załącznika Nr 1 do uchwały zawarto przesłanki odwołania z członkostwa w zespole interdyscyplinarnym, wykraczając poza upoważnienie do określenia trybu i sposobu odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego, przy czym część z nich wynika pośrednio z przepisów ustawowych. Ze wskazanych już wyżej ust. 3, 4 i 5 art. 9a ustawy można bowiem wywieść, 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. Ustawa nie nakłada na członków gminnych zespołów interdyscyplinarnych wymogu braku karalności za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego. Jednocześnie ustawodawca nie upoważnił Rady Gminy do określenia wymagań wobec członków zespołu interdyscyplinarnego. Jak to już wskazano wyżej, Rada może uregulować wyłącznie tryb odwoływania członków zespołu, a więc procedurę pozbawienia członkostwa. Przepis § 2 Załącznika Nr 1 do uchwały może być interpretowany w ten sposób, że ustala on tryb odwoływania członków Zespołu, to jednak w § 2 pkt 2 lit. a Załącznika Nr 1 do uchwały Rada Gminy zadecydowała, że osoba skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego nie może uczestniczyć w pracach zespołu. Działanie takie nie mieści się w ramach przekazanego Radzie Gminy 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 Zagrodno, co wynika

wprost z art. 9a ust. 2 ustawy. Tym samym materia § 2 pkt 2 lit. a Załącznika Nr 1 do uchwały wkracza w ustawową kompetencję organu wykonawczego.

W § 3 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada Gminy Zagrodno stwierdziła, że : „Zadania Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie 1) Gminy Zespół Interdyscyplinarny ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie realizuje zadania określone w Gminnym programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie. 2) Do zadań zespołu należy : a) diagnozowanie problemu przemocy w rodzinie, b) podejmowanie działań w środowisku zagrożonych przemocą w rodzinie mających na celu przeciwdziałanie temu zjawisku, c) inicjowanie interwencji w środowisku dotkniętym przemocą w rodzinie, d) rozpowszechnianie informacji o instytucjach, osobach i możliwościach udzielenia pomocy w środowisku lokalnym, e) inicjowanie działań w stosunku do osób stosujących przemoc w rodzinie, f) opracowanie procedur postępowania w związku z wystąpieniem przemocy w rodzinie. 3) Zespół w razie potrzeby może tworzyć grupy robocze w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie. Do zadań grup roboczych należy : a) opracowanie i realizacja planu pomocy w indywidualnych przypadkach wystąpienia przemocy w rodzinie, b) monitorowanie sytuacji w rodzinie, w której dochodzi do przemocy oraz rodzin zagrożonych wystąpieniem przemocy, c) dokumentowanie działań podejmowanych wobec rodzin, w których dochodzi do przemocy oraz efektów tych działań, d) informowanie o podjętych działaniach zespołu interdyscyplinarnego.”

W § 3 ust. 1 i 2 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada określiła zadania zespołu interdyscyplinarnego, zaś w § 3 ust. 3 odpowiednio zadania grup roboczych. Tymczasem zadania jakie powinien realizować zespół interdyscyplinarny, a także zadania grup roboczych zostały już określone przez ustawodawcę w art. 9b ustawy. Zgodnie ze wskazanym 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.”

Postanowienia § 3 Załącznika Nr 1 do uchwały naruszają przepisy ustawy w dwojaki sposób. Po pierwsze Rada wykroczyła poza ramy upoważnienia ustawowego zawartego w art. 9a ust. 15 ustawy. Po drugie dokonała modyfikacji art. 9b ustawy. Przekroczenie kompetencji ustawowej art. 9a ustawy stanowi działanie Rady polegające na określeniu zadań zespołu interdyscyplinarnego i grup roboczych. Rada jest bowiem uprawniona w świetle art. 9a ust. 15 ustawy jedynie do określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Dlatego też nie może nakładać w akcie prawa miejscowego (jakim jest niewątpliwie uchwała wydana w oparciu o wskazany wcześniej art. 9a ust. 15 ustawy) żadnych zadań na zespół interdyscyplinarny czy grupy robocze. Jakikolwiek zadania, które Rada mogłaby nałożyć na zespół interdyscyplinarny powinny być zawarte w gminnym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, wydawanym w oparciu o art.6 ust. 2 pkt 1 ustawy.

W § 4 ust. 1 Załącznika Nr 1 do uchwały Rady Gminy Zagrodno czytamy, że: „Zespół działa na podstawie porozumień zawartych pomiędzy Wójtem, a podmiotami, o których mowa w art. 9a ust. 3 lub 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.” W ocenie organu nadzoru rzeczony przepis uchwały jest niekompletny, a tym samym wadliwy. Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z art. 9a ust. 4 ustawy w skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi także kuratorzy sądowi. Skoro na organ wykonawczy nałożono obowiązek zawierania porozumień z odpowiednimi podmiotami, powinien on obejmować wszystkich przedstawicieli jednostek, o których mowa w ustawie, a więc również kuratorów sądowych, o których mowa w art. 9a ust. 4. Dlatego też kwestionowany § 4 ust. 1 Załącznika Nr 1 do uchwały powinien zawierać wskazanie na ust. 4 art. 9a ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono 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