



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 24 września 2012 r.

Poz. 4652

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR WN-II.4131.1.20.2012 WOJEWODY MAŁOPOLSKIEGO

z dnia 13 sierpnia 2012 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LII/690/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 11 lipca 2012 r.
w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków
Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie
oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania - w części**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591; zm. Dz.U. z 2002 r., Nr 23, poz. 220; Nr 62, poz. 558; Nr 113, poz. 984; Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806; z 2003 r., Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568; z 2004 r., Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203; z 2005 r., Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457; z 2006 r., Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337; z 2007 r., Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218; z 2008 r., Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458; z 2009 r., Nr 52 poz. 420 i Nr 157, poz. 1241; z 2010 r. Nr 28 poz. 142 i 146, Nr 106, poz. 675; z 2011 r., Nr 40, poz. 230, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 21, poz. 113 i Nr 217, poz. 1281; z 2012 r., Nr 149, poz. 887) **stwierdzam nieważność uchwały Nr LII/690/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 11 lipca 2012 r.** w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania - **w części tj.** w zakresie : §6, §7, §8, §9, §10 ust. 1 i ust. 2 zd. 2, §11, §12, §13, §15 w zakresie słów: „Lokalnego Zespołu Interdyscyplinarnego”, §16 ust. 1, 2 i 3 – wszystkie w zakresie słów: „Lokalnych Zespołów Interdyscyplinarnych oraz”, §17 w zakresie słów: „Lokalnych Zespołów Interdyscyplinarnych oraz”, §18 w zakresie słów: „Lokalnych Zespołów Interdyscyplinarnych oraz”, §24 uchwały

UZASADNIENIE

W dniu 11 lipca 2012 r. Rada Miasta Krakowa podjęła Uchwałę Nr LII/690/12w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do oceny organu nadzoru w dniu 18 lipca 2012 r. Pismem z dnia 3 sierpnia 2012 r. organ nadzoru zawiadomił Radę Miasta Krakowa o wszczęciu postępowania nadzorczego dotyczącego kontroli legalności uchwały Nr LII/690/12Rady Miasta Krakowa. Organ nadzoru poinformował w ww. piśmie, iż wedle jego wstępnej oceny analizowana uchwała budzi wątpliwości w kontekście normy art. 9a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. Nr 180, poz. 1493 z późn. zm.). Zawiadomienie przekazano również to wiadomości Prezydenta Miasta Krakowa. W wyniku dokonanej przez organ nadzoru oceny rzeczony uchwały w aspekcie jej zgodności z prawem, organ nadzoru kwestionuje dopuszczalność część jej zapisów jako naruszających w jego ocenie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym.

1. Na mocy kwestionowanej uchwały Nr LII/690/12 Rada Miasta Krakowa określiła tryb i sposób powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. W § 24 przedmiotowej uchwały Rada Miasta Krakowa postanowiła, iż „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”. W ocenie organu nadzoru uchwała podjęta w wykonaniu upoważnienia z art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie stanowi akt prawa miejscowego. Zdaniem organu nadzoru zawiera ona w swej treści regulację o charakterze normatywnym i jest aktem generalnym i abstrakcyjnym. Z jej generalnego charakteru wynika, że na brzmienie przepisów uchwały będzie mógł się powołać każdy podmiot delegujący swoich przedstawicieli do zespołu (spośród nieograniczonego imiennie kręgu osób) i to zarówno istniejącego obecnie, jak i mogącego powstać w przyszłości. Również określenie szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego w uchwale oznacza, że na jej przepisy będzie mógł się powołać każdy, którego praw i obowiązków dotyczyć będzie działalność zespołu. Natomiast o abstrakcyjnym charakterze przedmiotowej uchwały świadczy możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. Przedstawiony pogląd podziela aktualne orzecznictwo sądów administracyjnych w tym m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 11 stycznia 2012 r. sygn. akt II OSK 1922/11 stwierdził, że charakter zespołu interdyscyplinarnego, jego zróżnicowany skład osobowy, zakres kompetencji, stosowane środki oraz treść upoważnienia ustawowego nie może wywoływać wątpliwości, że zawarte w takim akcie wykonawczym normy prawne winny mieć charakter norm generalnych, wyznaczającym adresatom tych norm określony sposób funkcjonowania, a ponadto mający charakter powszechny na terenie gminy. Zdaniem organu nadzoru zapis § 24 przedmiotowej uchwały pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t. j. Dz. U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.). Przepis art. 13 wyżej przywołanej ustawy zawiera katalog aktów prawnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wśród których wymienione są m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy. Z podanych przyczyn organ nadzoru stwierdza, że skoro niniejsza uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego, to należy uzależnić jej wejścia w życie od upływu 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego.
2. Organ nadzoru kwestionuje wszystkie te zapisy uchwały, na mocy których Rada Miasta Krakowa postanowiła o utworzeniu Lokalnych Zespołów Interdyscyplinarnych i określiła zasady ich funkcjonowania. Powyższe dotyczy: §6, §7, §8, §9, §10 ust. 1 i ust. 2 zd. 2, §11, §12, §13, §15 w zakresie słów: „Lokalnego Zespołu Interdyscyplinarnego”, §16 ust. 1, 2 i 3 – wszystkie w zakresie słów: „Lokalnych Zespołów Interdyscyplinarnych oraz”, §17 w zakresie słów: „Lokalnych Zespołów Interdyscyplinarnych oraz”, §18 w zakresie słów: „Lokalnych Zespołów Interdyscyplinarnych oraz”, Na wstępie zaznaczyć należy, iż wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada legalizmu zobowiązuje organy władzy publicznej, a więc także organy samorządu terytorialnego, do działania na podstawie i w granicach prawa. W świetle powyższej zasady obowiązkiem organów stanowiących prawo - w tym przypadku Rady Miasta Krakowa - jest respektowanie zakresu upoważnienia ustawowego na mocy którego ustawodawca przekazał określony zakres spraw do unormowania organom jednostek samorządu terytorialnego. Zarazem podkreślenia wymaga, iż tak w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowoadministracyjnym dominuje pogląd, zgodnie z którym przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego stanowi o istotnym naruszeniu prawa skutkującym stwierdzeniem nieważności uchwały. Przepis stanowiący delegację do podjęcia kwestionowanej przez organ nadzoru uchwały, stanowił o obowiązku rady gminy do określenia trybu sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania (art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie). Nadto ustawodawca postanowił, iż zespół interdyscyplinarny może tworzyć grupy robocze w celu rozwiązania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach (art. 9a ust. 10) oraz określił ogólnie ich skład (art. 9a ust. 11). W zakresie upoważnienia ustawowego ujętego w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie znajduje się upoważnienia do tworzenia nowych, nie przewidzianych ustawą podmiotów składających się na strukturę organizacyjną Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. Za sprzeczne z prawem uznać należy utworzenie podmiotów w postaci Lokalnych Zespołów Interdyscyplinarnych ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie (§6), jak również w konsekwencji określenie ich składu osobowego (§11), zadań (§13), warunków funkcjonowania (§7- §10 ust. 1 i ust. 2 zd. 2) oraz przyznania tym podmiotom uprawnień zastrzeżonych ustawą dla Zespołu Interdyscyplinarnego (§13). W ocenie organu nadzoru, za nieuprawnione uznać: powtarzanie, modyfikowanie i uzupełnianie regulacji ustawowych przez przepisy uchwały. Za niedopuszczalne uznać należy taką modyfikację przepisów ustawowych, która prowadzi do dzielenia kompetencji zespołu interdyscyplinarnego na rzecz podmiotu nie przewidzianego w ustawie (§12 i §13).

Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić, że Rada Miasta Krakowa przewidując w uchwale zapisy dotyczące Lokalnych Zespołów Interdyscyplinarnych ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie działała z przekroczeniem ustawowo przyznanych jej kompetencji. Powyższe w ocenie organu nadzoru uzasadnia stwierdzenie nieważności wszystkich tych zapisów uchwały, które w swej treści odnoszą się do Lokalnych Zespołów Interdyscyplinarnych. Stosownie do treści normy ujętej w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy o samorządzie gminnym). Z uwagi na powyższe organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowana uchwała w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego stosownie do postanowień art. 13 pkt 8a) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.). Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Małopolskiego

Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru
Radca Prawny
Mirosław Chrapusta