



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX.P.4131. 10 .2014.PM

Warszawa 30 kwietnia 2014 r.

**Rada Gminy Raciąż**  
**ul. Kilińskiego 2,**  
**09-140 Raciąż**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust.2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, poz. 645 i poz. 1318 oraz z 2014 r. poz. 379.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXVI/215/2014 Rady Gminy Raciąż z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunkach jego funkcjonowania.

### **Uzasadnienie**

W dniu 28 marca 2014 r. Rada Gminy Raciąż podjęła uchwałę Nr XXXVI/215/2014 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunkach jego funkcjonowania.

Jako podstawę prawną Rada Gminy wskazała:

- art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013 poz. 594) oraz
- art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2005 r., Nr 180, poz. 1493 z późn. zm.)

Organ nadzoru badając przedmiotową uchwałę stwierdził, co następuje:

**W § 3 załącznika nr 1 do uchwały XXXVI/215/2014 Rady Gminy Raciąż z dnia 28 marca 2014 r.** rada gminy uchwaliła, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”. Taki zapis rażąco narusza art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przedmiotową uchwałę należy zaliczyć do aktów prawa miejscowego, z uwagi na to, że zawiera ona normy o charakterze

generalnym i abstrakcyjnym nadające się do bezpośredniego stosowania i skierowane do podmiotów zewnętrznych wobec gminy. Określenie błędnej daty wejścia w życie uchwały powoduje konieczność stwierdzenia nieważności.

Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny: „Zarówno w doktrynie jak i orzecnictwie przyjmuje się pogląd, zgodnie z którym akty prawa miejscowego mają charakter aktów administracyjnych generalnych, zawierających abstrakcyjne normy prawne, o powszechnej mocy obowiązującej, ograniczonej w zakresie terytorialnym do obszaru działania tworzącego dany akt, wydanych na podstawie i w granicach przyznanej ustawowej normy kompetencyjnej, ogłoszonych w ustawowo określony sposób.” (wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 732/09). Konstytucja w art. 94 upoważnia organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie do wydawania aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze działania tych organów odsyłając do ustaw w zakresie określenia zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego.

W przypadku uchwały będącej przedmiotem oceny w niniejszym postępowaniu mamy do czynienia z upoważnieniem wykonawczym, co ma miejsce wówczas, gdy ustawa reguluje sama treść danej materii, a upoważnia organ stanowiący gminy do uregulowania samego trybu wykonania. Jest to zatem akt prawa miejscowego, o którym stanowi art. 40 ust. 1 u.s.g., odsyłający do upoważnień zawartych w innych ustawach. Kwestie przeciwdziałania przemocy w rodzinie reguluje ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, która w art. 6 ust. 2 jako zadania własne gminy wymienia w szczególności tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Działania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie gmina podejmuje w szczególności w ramach pracy w zespole interdyscyplinarnym (art. 9a ust. 1), powołanym przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta (art. 9a ust. 2). Dalsze przepisy określają skład zespołu i sposób działania – możliwość tworzenia grup roboczych i ich skład osobowy. Ustawa w sposób szczególny określa zadania zespołu interdyscyplinarnego i grup roboczych oraz określa uprawnienia członków zespołu i grup niezbędne do realizacji zadań (art. 9c). Zatem zespół interdyscyplinarny ma uprawnienia władcze wynikające z art. 9a, 9b, 9c ww. ustawy. Nałożenie w drodze ustawowej tak szerokich kompetencji, których realizacja wiązać się będzie z koniecznością wkraczania w sferę ściśle osobistą osób dotkniętych przemocą lub stosujących ją wymagało normatywnego uregulowania sposobu powoływania, odwoływania i warunków funkcjonowania zespołu.

Takim upoważnieniem odpowiadającym temu, o którym mowa w art. 40 ust. 1 u.s.g. jest przepis art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Zawiera on upoważnienie dla rady gminy do określenia w drodze uchwały trybu, sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Kolejnym argumentem przemawiającym za tym, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego niech będzie zacytowany poniżej fragment wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 stycznia 2012 r. II OSK 1922/11, który w tezie stwierdza, że uchwała rady gminy w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego stanowi akt prawa miejscowego; *„Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w art. 10a stanowi o obowiązku utworzenia na szczeblu krajowym Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie jako organu opiniodawczo-doradczego ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Zadania tego zespołu w wielu punktach są zbieżne z zadaniami zespołów powoływanych na szczeblu gminnym. Istotnym jest, że ustawodawca w art. 10f upoważnił ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do określenia w drodze rozporządzenia trybu powoływania członków Zespołu, jego organizację, tryb działania Zespołu, a także zasady uczestnictwa w jego pracach, uwzględniając konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu wykonywania przez Zespół zadań. Nie budzi wątpliwości w świetle przepisu art. 87 ust. 1 Konstytucji, że rozporządzenie stanowi źródło powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. Jeśli zatem na szczeblu krajowym ustawodawca zdecydował o formie rozporządzenia, które określa tryb powoływania członków Zespołu, organizację, tryb działania a także zasady uczestnictwa, chociaż Zespół ten ma tylko charakter opiniodawczo-doradczy, to stosując wykładnię systemową w ramach tego samego aktu prawnego nie sposób byłoby odmówić cech prawa miejscowego uchwałę wykonawczej rady gminy dot. trybu, sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz warunków jego funkcjonowania, zwłaszcza że zespół ten podejmuje także działania o charakterze operatywnym.”*

Ponadto w:

- § 3 załącznika nr 2 do uchwały XXXVI/215/2014 Rady Gminy Raciąż z dnia 28 marca 2014 r. Rada Gminy Raciąż wskazała Cele Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego,
- § 4 załącznika nr 2 do uchwały XXXVI/215/2014 Rady Gminy Raciąż z dnia 28 marca 2014 r. Rada Gminy Raciąż wskazała Zadania Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego

- § 6 załącznika nr 2 do uchwały XXXVI/215/2014 Rady Gminy Raciąż z dnia 28 marca 2014 r. Rada Gminy Raciąż wskazała Zadania Przewodniczącego Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego

- § 7 załącznika nr 2 do uchwały XXXVI/215/2014 Rady Gminy Raciąż z dnia 28 marca 2014 r. Rada Gminy Raciąż wskazała zadania Zastępcy Przewodniczącego Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego

- § 8 załącznika nr 2 do uchwały XXXVI/215/2014 Rady Gminy Raciąż z dnia 28 marca 2014 r. Rada Gminy Raciąż wskazała Zadania Sekretarza Zespołu

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. Określenie celów, zadań Zespołu, oraz zadań przewodniczącego Zespołu i jego zastępcy wykracza poza upoważnienie ustawowe. Z dyspozycji ustawy nie wynika, by rada gminy posiadała kompetencje do określenia w uchwale powyższych celów i zadań. Zespół interdyscyplinarny realizuje zadania określone w gminnym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie. Program ten stanowiący jest przez radę gminy na mocy art. 6 ust. 2 pkt. 1 ustawy w odrębnej uchwale, która nie stanowi aktu prawa miejscowego, w przeciwieństwie do uchwały wydanej na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy. Tak więc, niewłaściwa jest powyższa regulacja, gdyż narusza art. 7 Konstytucji, zobowiązujący organy władzy publicznej do działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Z tego względu organ nadzoru uznał powyższe za istotne naruszenie prawa.

Rada Gminy nie ma kompetencji do przenoszenia regulacji ustawowych do uchwały. W uchwale winny być zawarte własne regulacje uwzględniające specyfikę danej gminy. Natomiast w przedmiotowej uchwale rada gminy niejednokrotnie powieliła zapisy ustawowe, a mianowicie:

- § 2 pkt 3 załącznika nr 1 do uchwały XXXVI/215/2014 Rady Gminy Raciąż z dnia 28 marca 2014 r. *„zespół działa na podstawie porozumień zawartych pomiędzy Wójtem Gminy Raciąż a podmiotami, których przedstawiciele powołani zostali do Zespołu”* - jest powieleniem zapisu art. 9a ust. 8 ustawy

- § 2 pkt 4 załącznika nr 1 do uchwały XXXVI/215/2014 Rady Gminy Raciąż z dnia 28 marca 2014 r. *„przed przystąpieniem do wykonywania czynności członkowie Zespołu składają przed Wójtem Gminy Raciąż oświadczenie (...)”*- jest powieleniem zapisu art. 9c ust. 3 ustawy

- § 4 pkt 1 załącznika nr 1 do uchwały XXXVI/215/2014 Rady Gminy Raciąż z dnia 28 marca 2014 „Członkowie Zespołu na pierwszym posiedzeniu wybierają przewodniczącego (...)” - jest powieleniem zapisu art. 9a ust. 6 ustawy.
- § 4 pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały XXXVI/215/2014 Rady Gminy Raciąż z dnia 28 marca 2014 „Posiedzenie Zespołu zwołuje Przewodniczący, co najmniej raz na kwartał” - jest powieleniem zapisu art. 9a ust. 6 ustawy.
- § 2 pkt 1 załącznika nr 2 do uchwały XXXVI/215/2014 Rady Gminy Raciąż z dnia 28 marca 2014 - „Obsługę organizacyjno – techniczną Zespołu zapewnia Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Raciążu” - jest powieleniem zapisu art. 9a ust. 9 ustawy.
- § 2 pkt 3 załącznika nr 2 do uchwały XXXVI/215/2014 Rady Gminy Raciąż z dnia 28 marca 2014 „Wszystkich członków Zespołu obowiązuje zasada tajności informacji (...)” - jest powieleniem zapisu art. 9c ust. 2 ustawy.

Ponadto w §5 pkt 8 załącznika nr 2 do uchwały XXXVI/215/2014 Rady Gminy Raciąż z dnia 28 marca 2014 rada zezwoliła na udział w pracy Zespołu/Grupy Roboczej osób spoza jego składu bez prawa do głosowania. Zdaniem organu nadzoru udział takich osób mógłby naruszać zasadę poufności, która została nałożona na członków zespołu i grup roboczych w art. 9c ust. 2 ustawy oraz byłby naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. 2002 nr 101, poz. 926 ze zm.)

Ponadto ustawa określa kto może być członkiem zespołu i grupy roboczej, w związku z czym, rada gminy nie ma upoważnienia ustawowego, aby dać kompetencję przewodniczącemu do dowolnego zapraszania osób na posiedzenie zespołu bądź grupy roboczej nie wchodzących w skład zespołu bądź grupy roboczej.

Zgodnie z art. 92 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. 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.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu Wojewody Mazowieckiego.

WOJEWÓDZKI  
SĄD ADMINISTRACYJNY  
w Warszawie  
Jacek Kozłowski