

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 maja 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Tadeusz Kuczyński Sędzia WSA Lidia Serwiniowska Sędzia WSA Alojzy Wyszkowski (spr.)
----------------	--

Protokolant	Jolanta Pocijowska
-------------	--------------------

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 18 maja 2011 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym
z dnia 30 grudnia 2010 r. nr IV/17/10
w przedmiocie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu
Interdyscyplinarnego do Spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowych
warunków jej funkcjonowania

- I. stwierdza nieważność § 3 pkt 4 zaskarżonej uchwały;
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie ujętym w pkt I.

U Z A S A D N I E N I E

Wojewoda Dolnośląski, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.) zwanej dalej ustawą o samorządzie gminnym wniósł o stwierdzenie nieważności § 3 pkt 4 uchwały Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 30 grudnia 2010 r. nr IV/17/10 w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Zarzucił podjęcie zaskarżonych przepisów uchwały z istotnym naruszeniem art. 9a ust. 15 ustawy z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2005 r. nr 180, poz. 1493 ze zm.) 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.). W uzasadnieniu skargi organ nadzoru podniósł, że w postępowaniu nadzorczym stwierdzono, iż § 3 pkt 4 uchwały nie mieści się w ramach upoważnienia ustawowego, co zostało zakwalifikowane jako istotne naruszenie prawa. Zakres kompetencji uchwałodawczej wyznacza art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Zgodnie z jego brzmieniem rada gminy ma określić, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. 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. Stwierdzono, że w zakresie szczegółowych warunków jego funkcjonowania, 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 zatem członkowie zespołu i ewentualni uczestnicy postępowań prowadzonych przez zespół w toku realizacji powierzonych mu zadań. Przepis zaś art. 9a ust. 9 ustawy obowiązek zapewnienia obsługi organizacyjno - technicznej zespołu interdyscyplinarnego nakłada na ośrodek pomocy społecznej, czym w zasadzie wyczerpuje tę problematykę. Wobec tego uznano, że § 3 pkt 4 uchwały został podjęty z naruszeniem przepisu upoważniającego. W § 3 uchwały bowiem stwierdza się, że Burmistrz odwołuje członka Zespołu: 1) na jego pisemny wniosek; 2) na wniosek podmiotu, którego jest on przedstawicielem; 3) na wniosek przewodniczącego Zespołu w uzasadnionych przypadkach; 4) w przypadku skazania członka Zespołu prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne

lub umyślne przestępstwo skarbowe. W ocenie organu nadzoru w § 3 uchwały zawarto więc 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. Stąd umieszczenie w uchwale Rady Miejskiej takich norm, jak te wynikające z § 3 pkt 1, 2 i 3 nie może mieć charakteru istotnego naruszenia obowiązujących przepisów. Faktycznie bowiem Rada Miejska rozstrzygnęła wyłącznie o trybie odwoływania członków zespołu w okolicznościach, gdy skład zespołu nie byłby zgodny z przepisami ustawy, wskazując na właściwość Burmistrza do podjęcia takiej czynności. Nie można jednak zająć podobnego stanowiska wobec § 3 pkt 4 uchwały. Ustawa nie nakłada bowiem na członków gminnych zespołów interdyscyplinarnych wymogu braku karalności za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe. Jednocześnie ustawodawca nie upoważnił Rady Miejskiej 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. Wprawdzie przepis § 3 uchwały może być interpretowany w ten sposób, że ustala on tryb odwoływania członków Zespołu, to jednak w § 3 pkt 4 uchwały Rada Miejska zdecydowała, że osoba pozbawiona praw publicznych lub też skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe nie może uczestniczyć w pracach zespołu. Działanie takie nie mieści się w ramach przekazanego Radzie Miejskiej 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 Burmistrz, co wynika wprost z art. 9a ust. 2 ustawy. Tym samym materia § 3 pkt 4 uchwały wkracza w ustawową kompetencję organu wykonawczego. W odpowiedzi na skargę Gmina Brzeg Dolny wniosła o stwierdzenie nieważności § 3 pkt 4 zaskarżonej uchwały, przychylając się do stanowiska Wojewody Dolnośląskiego. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Na podstawie art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Według art. 1 § 2 powołanej ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Określone w art. 145 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.) w związku z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591) nie wprowadza innych kryteriów do oceny kontrolowanej przez sąd administracyjny uchwały rady gminy. Według art. 147 § 1 powołanej ustawy Prawo

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Powyższy przepis nie określa jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że naruszenie prawa przejawia się przez podjęcie uchwały przez niewłaściwy organ, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, błędne zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały. Odnosząc się do argumentów skargi, skład orzekający w niniejszej sprawie podziela stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że postanowienia § 3 pkt 4 uchwały nr IV/17/10 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, istotnie naruszają przepisy art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Zgodnie z treścią art. 9a ust. 1 ustawy, Gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności w ramach pracy w zespole interdyscyplinarnym. Ust. 2 i 3 ustawy zobowiązuje wójta, burmistrza albo prezydenta miasta do powołania zespołu interdyscyplinarnego w skład którego wchodzi przedstawiciele: 1) jednostek organizacyjnych pomocy społecznej; 2) gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych; 3) Policji; 4) oświaty; 5) ochrony zdrowia; 6) organizacji pozarządowych. W skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi także kuratorzy sądowi oraz prokuratorzy oraz przedstawiciele podmiotów, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Sąd podziela zarzut organu nadzoru, że uchwała podjęta na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy ma za zadanie unormować procedurę powoływania w skład zespołu interdyscyplinarnego oraz odwoływania jego członków. Należy przy tym zwrócić uwagę, że o możliwości uczestniczenia w pracach zespołu stanowi 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. Natomiast w kwestii funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego, 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. Należy wskazać, że art. 9a ust. 9 ustawy obowiązek zapewnienia obsługi organizacyjno - technicznej zespołu interdyscyplinarnego nakłada na ośrodek pomocy społecznej, czym w zasadzie wyczerpuje tę problematykę. Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że § 3 pkt 4 uchwały został podjęty z naruszeniem przepisu upoważniającego. W §

3 zaskarżonej uchwały stwierdza się, że Burmistrz odwołuje członka Zespołu: 1) na jego pisemny wniosek; 2) na wniosek podmiotu, którego jest on przedstawicielem; 3) na wniosek przewodniczącego Zespołu w uzasadnionych przypadkach; 4) w przypadku skazania członka Zespołu prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe. W ocenie Sądu w § 3 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. Stąd umieszczenie w uchwale Rady Miejskiej takich norm, jak te wynikające z § 3 pkt 1, 2 i 3 nie może mieć charakteru istotnego naruszenia obowiązujących przepisów. Faktycznie bowiem Rada Miejska rozstrzygnęła wyłącznie o trybie odwoływania członków zespołu w okolicznościach, gdy skład zespołu nie byłby zgodny z przepisami ustawy, wskazując na właściwość Burmistrza Brzegu Dolnego do podjęcia takiej czynności. Odnosnie jednak § 3 pkt 4 uchwały nie można zająć podobnego stanowiska. Ustawa nie nakłada bowiem na członków gminnych zespołów interdyscyplinarnych wymogu braku karalności za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe. Jednocześnie ustawodawca nie upoważnił Rady Miejskiej do określenia wymagań wobec członków zespołu interdyscyplinarnego. Z tej racji Rada może uregulować wyłącznie tryb odwoływania członków zespołu, a więc procedurę pozbawienia członkostwa. Przepis § 3 uchwały może być interpretowany w ten sposób, że ustala on tryb odwoływania członków zespołu, to jednak w § 3 pkt 4 uchwały Rada Miejska zdecydowała, że osoba pozbawiona praw publicznych lub też skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe nie może uczestniczyć w pracach zespołu. Działanie takie nie mieści się w ramach przekazanego Radzie Miejskiej 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 Burmistrz, co wynika wprost z art. 9a ust. 2 ustawy. Wobec tego § 3 pkt 4 uchwały wkracza w ustawową kompetencję organu wykonawczego. Wskazać należy, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Powyższa zasada konstytucyjna oznacza, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalony przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego

jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r. sygn. akt IV SA/Wr 593/09). Z tych względów jej uchylenie stało się zasadne, należało tym samym podzielić argumentację zawartą w skardze w całości. Gmina odpowiadając na skargę zaakceptowała w pełni stanowiska Wojewody Dolnośląskiego. Przepis § 3 pkt 4 zaskarżonej uchwały podjęty został z przekroczeniem normy kompetencyjnej zawartej w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, co oznacza, że wskazane zapisy istotnie naruszają prawo, a tym samym uchwała jest niezgodna z przepisami obowiązującymi w dniu jej podjęcia. Stwierdzenie powyższego obligowało Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stosownie do treści art. 147 § 1 p.p.s.a. do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w części zaskarżonej. W przedmiocie wykonalności zaskarżonej uchwały orzeczono na podstawie art. 152 p.p.s.a.