



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 1 czerwca 2012 r.

Poz. 1964

WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 710/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 7 marca 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Mirosława Rozbicka-Ostrowska
Sędzia NSA Tadeusz Kuczyński (spr.)
Sędzia WSA Lidia Serwiniowska

Protokolant

Katarzyna Leśniowska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 22 lutego 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Jaworzynie Śląskiej
z dnia 13 maja 2011 r. nr VII/31/11

w przedmiocie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania

- I. stwierdza nieważność § 6 uchwały Rady Miejskiej w Jaworzynie Śląskiej nr VII/31/11 z dnia 13 maja 2011 r. w sprawie określania trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania;**
- II. zasądza od Rady Miejskiej w Jaworzynie Śląskiej na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego;**
- III. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie określonym w punkcie I.**

Uzasadnienie

Rada Miejska w Jaworzynie Śląskiej w dniu 13 maja 2011 r., na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w związku z 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 ze zm.), dalej: ustawa, podjęła uchwałę nr VII/31/11 w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Wojewoda Dolnośląski, domagając się stwierdzenia nieważności jej § 6.

W zakwestionowanym zapisie uchwały Rada postanowiła, że:

„§ 6. Do zadań Zespołu należy w szczególności:

- 1) opracowanie założeń do gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie;
- 2) wskazywanie priorytetów w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie na terenie Gminy Jaworzyna Śląska;
- 3) składanie zawiadomień o podejrzeniu popełnienia czynów określonych w art. 2 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie;
- 4) współdziałanie z jednostkami organizacyjnymi Gminy Jaworzyna Śląska oraz innymi podmiotami przy realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie;
- 5) inicjowanie badań, diagnoz, ekspertyz w zakresie problematyki przemocy w rodzinie;
- 6) inicjowanie przedsięwzięć mających na celu zwiększenie skuteczności działań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie;
- 7) wskazywanie potrzeb w zakresie tworzenia nowych lub modernizacji istniejących miejsc pomocy;
- 8) wypracowanie procedur interwencji kryzysowej wobec ofiar i sprawców przemocy oraz opracowanie strategii postępowania;
- 9) prowadzenie banku informacji o instytucjach i organizacjach udzielających pomocy rodzinom dotkniętym przemocą domową;
- 10) współpraca z mediami w celu upowszechniania informacji dotyczących przemocy w rodzinie oraz przeciwdziałania przemocy w rodzinie;
- 11) tworzenie grup roboczych w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach.”

Organ nadzoru zarzucił, że uchwalając powyższą regulację Rada istotnie naruszyła art. 9a ust. 15 w związku z art. 9b ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, art. 7 Konstytucji RP oraz § 115, § 118 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), dalej rozporządzenie.

Jak wskazał Wojewoda Dolnośląski, mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Jaworzynie Śląskiej 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.

Organ nadzoru podkreślił, iż z niniejszej dyspozycji ustawy nie wynika, by rada gminy posiadała kompetencje do określania w uchwale zadań zespołu interdyscyplinarnego. Zespół interdyscyplinarny realizuje zadania określone w gminnym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie. Program ten stanowiony jest jednakże 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 z art. 9a ust. 15 ustawy. Tak więc, zaskarżona regulacja narusza art. 7 Konstytucji, zobowiązujący organy władzy publicznej do działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, i musi zostać uznana za istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru, w podjętej uchwale połączono przez wprowadzenie do niej § 6 normy programowe z regulacjami posiadającymi walor prawa miejscowego.

Zabieg taki, zdaniem Wojewody Dolnośląskiego, należy uznać za niedopuszczalny z uwagi na różny krąg adresatów. Do omawianej uchwały będzie bowiem stosowany przez bliżej nieokreślony krąg podmiotów z uwagi na swój generalny charakter, z kolei zapis § 6 uchwały adresowany jest wyłącznie do organów Gminy, a wobec mieszkańców może spełniać jedynie rolę informacyjną, nie kreując po ich stronie żadnych praw i obowiązków. Ustawodawca przewidział różne sposoby wejścia w życie tego typu regulacji. Jak wskazał organ nadzoru, zgodnie z § 115 załącznika do rozporządzenia, mającym zastosowanie do aktów prawa miejscowego na podstawie § 143 rozporządzenia, w rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przeka-

zane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym), zatem zaskarżony zapis uchwały stanowi również naruszenie powyższej regulacji rozporządzenia.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru kwestionowany zapis uchwały w istotny sposób narusza art. 9b ust. 1 i 2 ustawy, który stanowi, 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, iż 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. Zadania i sposoby działań zespołu interdyscyplinarnego wynikają już z samej 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. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego, 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.

Organ nadzoru podkreślił również, że zadania wymienione w § 6 uchwały nie pokrywają się z wymienionymi w art. 9b ustawy. 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, niepubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnianie 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 związku z § 143 zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

W odpowiedzi na skargę Gmina Jaworzyna Śląska oświadczyła, iż nie wnosi żadnych uwag do oceny prawnej dokonanej przez organ nadzoru.

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 ze zm.), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Według art. 1 § 2 powołanej ustawy, kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Po myśli art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), dalej p.p.s.a., 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.

Zgodnie z 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 ze zm.) uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia takiego faktu jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Według bowiem ust. 4 powołanego wyżej

artykułu – w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały ograniczając się do wskazania, iż uchwałą wydano z naruszeniem prawa.

Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102).

W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również 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 kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Po myśli § 119 ust. 1 w związku z § 143 rozporządzenia na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt prawa miejscowego, który wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ w demokratycznym państwie prawa nie może funkcjonować akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi przez to, że został wydany przez organ władzy wykonawczej z przekroczeniem delegacji ustawowej do jego wydania” (wyrok TK z dnia 10 lipca 2001 r., P 4/00, OTK 2001, nr 5, poz. 126).

W świetle powyższego, zaskarżony § 6 uchwały istotnie posiada wady, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności tego zapisu.

Przede wszystkim podkreślenia wymaga, że tworzenie zespołów interdyscyplinarnych jest zadaniem własnym gminy (art. 6 ust. 2 pkt 4 ustawy). W ramach pracy w tych zespołach, w szczególności, gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Uregulowanie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania ustawa, w art. 9a ust. 15, powierzyła radzie gminy, która określa te kwestie w drodze uchwały.

Przy czym, generalną zasadą, jak już była o tym mowa wyżej, jest przyjęcie przez organ uchwałodawczy takiej konstrukcji aktu normatywnego, która nie wykracza poza granice upoważnienia ustawowego.

Jak słusznie spostrzegł organ nadzoru, Rada w zaskarżonym postanowieniu uchwały nie ograniczyła się wyłącznie do określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, do czego zobowiązywało ją brzmienie art. 9a ust. 15 ustawy. Tym samym zaś, nie zrealizowała należycie powierzonej jej kompetencji, czym istotnie naruszyła w tym względzie prawo.

W zakwestionowanym zapisie uchwały Rada określiła co w szczególności należy do zadań Zespołu Interdyscyplinarnego. Tymczasem, po myśli art. 9b ust. 1 ustawy, zespół interdyscyplinarny realizuje działania określone w gminnym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie. Przy czym, program ten przyjmuje postać odrębnych uchwał lub załączników do uchwał, a jego opracowywanie i realizacja należy do zadań własnych gminy.

Z kolei, art. 9b ust. 2 stanowi, że 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.

Powyższe oznacza, że zadania i sposoby działań zespołu interdyscyplinarnego wynikają już z samej treści powołanych wyżej przepisów ustawy i mimo tego, że katalog zadań określonych ustawą jest katalogiem otwartym, to norma kompetencyjna zawarta w art. 9a ust. 15 ustawy nie daje radzie gminy upoważnienia do jego regulowania. Tego rodzaju działanie nie mieści się w ramach przekazanego Radzie upoważnienia, jak i w dyspozycji art. 7 Konstytucji, zobowiązującego organy władzy publicznej do działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa.

Przy czym, stosownie do treści § 137 załącznika do rozporządzenia w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Przepis ten wskazuje na zasadę, że uchwała rady nie może regulować raz jeszcze tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i stanowi przepis powszechnie obowiązujący. Dodatkowo podnieść należy, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także zmodyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Takiego zaś upoważnienia, na co już wyżej wskazano, w niniejszej sprawie nie ma. Uchwała Rady Miejskiej w Jaworzynie Śląskiej stanowi prawo miejscowe, które powinno zawierać treści normatywne, a nie powtórzenia norm zawartych w innych przepisach. Takie „powtarzanie” przepisów za innymi aktami prawnymi, wyższego rzędu, pozbawia w istocie akt charakteru normatywnego, czyni go niejasnym i nieczytelnym, a w konsekwencji uniemożliwia osiągnięcie funkcji, dla jakiej jest stanowiony.

Z tych względów, na podstawie art. 147 p.p.s.a., Sąd orzekł jak w pkt I sentencji wyroku.

Orzeczenie w pkt II sentencji wyroku znajduje uzasadnienie w art. 200 p.p.s.a.

Z kolei, orzeczenie w pkt III sentencji wyroku w art. 152 p.p.s.a.