



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 czerwca 2012 r.

Poz. 2161

WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 743/11
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 marca 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Ryszard Pęk
Sędziowie	Sędzia NSA Tadeusz Kuczyński (spr.)
	Sędzia NSA Jolanta Sikorska

Protokolant	Katarzyna Leśniowska
-------------	----------------------

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 21 marca 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Kostomłoty

z dnia 29 marca 2011 r. nr VIII/54/11

w przedmiocie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz warunków jego funkcjonowania

- I. stwierdza nieważność § 2 ust. 1 i § 4 ust. 5 załącznika nr 1 do uchwały Rady Gminy Kostomłoty z dnia 29 marca 2011 r. nr VIII/54/11 w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz warunków jego funkcjonowania;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie wskazanym w pkt I;**
- III. zasądza od Gminy Kostomłoty na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

Uzasadnienie

Rada Gminy Kostomłoty w dniu 29 marca 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.) 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 ze zm.), dalej: ustawa, podjęła uchwałę nr VIII/54/11 w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz warunków jego funkcjonowania.

Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Wojewoda Dolnośląski, domagając się stwierdzenia nieważności § 2 ust. 1 oraz § 4 ust. 5 załącznika nr 1 do uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 9a ust. 15 w związku z art. 9a ust. 3, 4, 5 i 10 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP.

W zakwestionowanych zapisach uchwały Rada postanowiła, że:

„§ 2. 1. W skład Zespołu Interdyscyplinarnego wchodzi przede wszystkim przedstawiciele:

- 1) Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej,
- 2) Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Kostomłotach,
- 3) Komisariatu Policji w Kostomłotach,
- 4) szkół z terenu gminy Kostomłoty,
- 5) Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Kostomłotach,
- 6) Sądu Rejonowego w Środzie Śląskiej,
- 7) organizacji pozarządowych.”

„§ 4. 5. Przewodniczący Zespołu Interdyscyplinarnego, analizując treść wniosku zwołuje posiedzenie zespołu, bądź według miejsca zamieszkania ofiary, powołuje grupę roboczą”.

Jak wskazał Wojewoda Dolnośląski, zgodnie z normą kompetencyjną, zawartą w art. 9a ust. 15 ustawy, rada gminy ma określić wyłącznie tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Przytoczona delegacja ustawowa nie przyznaje Radzie Gminy kompetencji do ustalania składu zespołu interdyscyplinarnego poprzez wskazanie jednostek, których przedstawiciele są uprawnieni do uczestniczenia w pracach Zespołu. Skład zespołu interdyscyplinarnego określa art. 9a ust. 3, 4 i 5 ustawy. Zgodnie z tymi przepisami 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 a także kuratorzy sądowi, prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Jednocześnie, zgodnie z art. 9a ust. 2 ustawy, zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. W świetle tego organ nadzoru stwierdził, że skład zespołu powinien być określony przez Wójta Gminy, który stosując bezpośrednio przepisy ustawowe i działając w oparciu o zawarte porozumienia ze wskazanymi wyżej podmiotami, ustala ostatecznie, jakie jednostki będą reprezentowane w Zespole. Tym samym, Radzie Gminy nie przysługują jakiegokolwiek kompetencje do określenia w sposób wiążący składu Zespołu Interdyscyplinarnego.

W odniesieniu do wskazanych wyżej naruszeń prawa, organ nadzoru wskazał na wynikającą z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP konieczność ścisłego przestrzegania granic przyznanego Radzie Gminy upoważnienia ustawowego i zamieszczanie w uchwale regulacji dotyczących wyłącznie powierzonego zadania. Podejmując uchwałę na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy rada gminy zobowiązana jest wskazać, w jakim trybie i w jaki sposób będą zarówno powoływani jak i odwoływani członkowie tego zespołu. Ponadto, ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek określenia warunków, na jakich zespół ten będzie funkcjonował. Mając na uwadze treść art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa stwierdził, że podstawą aktu normatywnego musi być wyraźne upoważnienie ustawowe, zawarte w ustawie szczególnej. Tym samym, realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej, zawartej w przepisach prawa materialnego, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co 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 Wojewoda Dolnośląski podkreślił, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się doko-

nywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje, zdaniem organu nadzoru, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”

Stosownie art. 9a ust. 10 ustawy: „Zespół interdyscyplinarny może tworzyć grupy robocze w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach”. Z brzmienia tego przepisu wynika jednoznacznie, że to Zespół Interdyscyplinarny jest podmiotem uprawnionym do tworzenia grupy roboczej. Rada zatem ustalając w § 4 ust. 5 załącznika nr 1 do uchwały, iż to Przewodniczący Zespołu Interdyscyplinarnego powołuje grupę roboczą, dokonała czynności, która nie mieści się w granicach przekazanego jej przez ustawę upoważnienia. Jak już wcześniej wskazano tego typu działanie nie mieści się w ramach przekazanego Radzie umocowania prawnego, co w świetle art. 7 Konstytucji RP, zobowiązującego organy władzy publicznej do działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, musi zostać uznane za istotne naruszenie prawa.

W odpowiedzi na skargę Gmina Kostomłoty wniosła o jej oddalenie.

Uzasadniając swe stanowisko podała, że przepis art. 9a ust. 15 ustawy daje postawę do określenia przez radę gminy trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Przepis art. 9a ust. 3, 4 i 5, wymienia kto wchodzi lub może wchodzić w skład zespołu interdyscyplinarnego. Przy czym, nie wymienia konkretnych funkcji, jakie osoby wchodzące w skład zespołu powinny zajmować, ani tym bardziej konkretnych osób. Ustawa wskazuje jedynie podmioty, których przedstawiciele obligatoryjnie bądź fakultatywnie wchodzi w skład zespołu interdyscyplinarnego. Uchwała natomiast w § 2 ust. 1 precyzuje te podmioty, dostosowując tryb i sposób powoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do warunków istniejących na terenie gminy Kostomłoty, określając te podmioty, których przedstawiciele wchodzi w skład Zespołu obowiązkowo. Samego aktu powołania dokonuje już Wójt Gminy, na podstawie art. 9a ust. 2 ustawy oraz zgodnie z regulaminem określonym w zaskarżonej uchwale, wymieniając z imienia i nazwiska członków Zespołu.

Zaskarżona uchwała określa tryb oraz sposób powoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego, a także warunki jego funkcjonowania. Znaczenie słowa „tryb” przekłada się na procedurę. Natomiast słowo „sposób” oznacza określony tryb postępowania, formę wykonywania czegoś, to, co umożliwia osiągnięcie celu (sjp.pwn.pl). „Warunkami” określa się okoliczności, w których zachodzą jakieś procesy, coś się dzieje, jest to również zespół cech predestynujących kogoś do czegoś (sjp.pwn.pl). Zatem, zgodnie z art. 9a ust. 15 ustawy, uchwały rad gmin mają na celu całościowe określenie zasad funkcjonowania zespołów interdyscyplinarnych, począwszy do formy powoływania, poprzez proces działania, aż po procedurę odwoływania członków zespołów interdyscyplinarnych, mając na względzie cel, jaki zespół powinien pełnić.

Niewątpliwie wymienienie jednostek działających na terenie gminy Kostomłoty, których przedstawiciele wchodzić mają w skład Zespołu Interdyscyplinarnego jest elementem procedury, formy powoływania Zespołu. Nie sposób zgodzić się z twierdzeniem Wojewody, iż stanowi to przekroczenie kompetencji Rady Gminy. Wbrew twierdzeniom Wojewody, taki zapis nie stanowi wiążącego określenia składu Zespołu. Ponadto, wymienienie jednostek, których przedstawiciele mają wchodzić w skład Zespołu, składa się na warunki, w jakich Zespół ma funkcjonować. Dodatkowo, za taką interpretacją przemawia fakt, iż ustawodawca wymieniając podmioty, których przedstawiciele winni wchodzić w skład zespołów interdyscyplinarnych, wskazał, które podmioty mają być brane pod uwagę obligatoryjnie, które zaś fakultatywnie. Rada Gminy określając tryb i sposób powoływania Zespołu Interdyscyplinarnego oraz warunki jego funkcjonowania, skonkretyzowała te, spośród których Wójt powinien powołać Zespół, dostosowując je przy tym do warunków istniejących na terenie gminy Kostomłoty.

Zapis § 4 ust. 5 wskazuje natomiast, iż Przewodniczący Zespołu Interdyscyplinarnego, w zależności od potrzeb i treści wniosku, zwołuje posiedzenie Zespołu, bądź grupy roboczej. Nie można zgodzić się z twierdzeniem Wojewody, iż narusza to przepis art. 9a ust. 10 ustawy. Przewodniczący Zespołu nie jest odrębnym od Zespołu podmiotem i, zgodnie z pozostałymi zapisami zaskarżonej uchwały (§ 1 ust. 4 oraz § 2 ust. 8 uchwały), to on inicjuje i organizuje prace Zespołu, współdziałając przy tym z pozostałymi jego członkami. Przepis art. 9a ust. 10 ustawy przyzwala na tworzenie grup roboczych w ramach zespołu interdyscyplinarnego. Uchwała, określając warunki funkcjonowania Zespołu, konkretyzuje i porządkuje tę czynność, nie tworząc niemających pokrycia w przepisach ustawy kompetencji Przewodniczącego Zespołu, a tym samym nie przekraczając granic przyznanego Radzie Gminy umocowania prawnego.

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 szczególnie 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 uchwałę 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 niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

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, zarówno zaskarżony § 2 ust. 1, jak i § 4 ust. 5 załącznika nr 1 do uchwały istotnie posiadają wady, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności tych zapisów.

W zakwestionowanej regulacji § 2 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, jakie podmioty wchodzi w skład działającego na terenie Gminy i zajmującego się sprawami dotyczącymi przeciwdziałania przemocy w rodzinie Zespołu Interdyscyplinarnego.

Tymczasem, w art. 9a ust. 15 ustawy, stanowiącym umocowanie do podjęcia przez Radę Gminy Kostomłoty uchwały z dnia 29 marca 2011 r., ustawodawca powierzył radom gmin kompetencje do określania jedynie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

O składzie zespołu stanowi sama ustawa. W art. 9a ust. 3 i 4 wskazuje podmioty, których przedstawiciele obligatoryjnie wchodzi w jego skład. Natomiast w ust. 5 tego artykułu określa, jakie podmioty wchodzi w skład zespołu fakultatywnie.

Żaden przepis ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie upoważnia rady gminy do kształtowania katalogu podmiotów, które tworzą zespół interdyscyplinarny. Dlatego należy zgodzić się z Wojewodą Dolnośląskim, że Rada Gminy Kostomłoty wkroczyła w tym zakresie w materię regulowaną ustawą, co jest niedopuszczalne.

Postanowieniem § 2 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały Rada naruszyła również ustawową kompetencję organu wykonawczego. Wyłącznie bowiem upoważnionym do kształtowania składu zespołu, co wynika wprost z art. 9a ust. 2 ustawy, jest Wójt.

Podobnie ma się rzecz w przypadku § 4 ust. 5 załącznika nr 1 do uchwały. Uchwalając ten przepis Rada istotnie naruszyła normę kompetencyjną zawartą w art. 9 ust. 15 ustawy, a także art. 9a ust. 10 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Art. 9a ust. 10 ustawy umożliwia zespołowi interdyscyplinarnemu tworzenie grup roboczych w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach. Umocowanie do powołania tego rodzaju grup przez zespół wynika zatem bezpośrednio z jego treści. Stanowiąc o możliwości powołania takiej grupy przez Przewodniczącego Zespołu, Rada nie tylko przekroczyła zakres przekazanego jej ustawą upoważnienia (art. 9a ust. 15) ale i bezpodstawnie określiła inny niż ustawodawca podmiot uprawniony do powoływania grup roboczych w ramach określonych przepisami ustawy prac Zespołu.

Niewątpliwie więc, § 4 ust. 5 załącznika nr 1 do uchwały przewidujący możliwość powołania grup roboczych przez Przewodniczącego Zespołu, pozostaje w sprzeczności ze wskazanymi wyżej przepisami prawa, istotnie je w tym względzie naruszając.

Z tych przyczyn, 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. 152 p.p.s.a.

Z kolei, orzeczenie w pkt III sentencji wyroku w art. 200 p.p.s.a.