



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 9 października 2019 r.

Poz. 5827

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 137/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 10 lipca 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Katarzyna Borońska
(sprawozdawca)

Sędzia WSA Anetta Chołuj

Sędzia WSA Barbara Ciołek

Protokolant

starszy specjalista Monika Tarasiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 10 lipca
2019 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej
delegowanego do Prokuratury Okręgowej

w Jeleniej Górze

na § 2 ust. 2, 3, 4, 5 i § 4 ust. 6, 9, 11, 12 uchwały Rady Gminy
Podgórzyn z dnia 27 stycznia 2011 r. nr V/12/11

w przedmiocie trybu i sposobu powoływania i odwoływania
członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego

oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania

- stwierdza nieważność § 2 ust. 2, 3, 4, 5 i § 4 ust. 6, 9, 11,
12 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Skarga z 3 kwietnia 2019 r., Prokurator prokuratury rejonowej w Jeleniej Górze, działając w imieniu Prokuratora Okręgowego w Jeleniej Górze (dalej: skarżący, Prokurator), zaskarżył w części uchwałę nr V/12/11 Rady Gminy Podgórzyn z dnia 27 stycznia 2011 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania (Dz. U. Woj. Dolnośląskiego z 2011 r., Nr 47, poz. 653), jednocześnie zaskarżonej uchwale. W skardze zarzucono, że powyższa uchwała została wydana z istotnym naruszeniem prawa materialnego i ustrojowego, a to:

- art. 9 a ust. 15 w zw. ust. 3, 4, 5, ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. 2015. 1390, t.j. z dnia 15.09.2015 r., zwanej dalej u.p.p.r.), art. 7 i art. 94 Konstytucji

Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483, dalej: Konstytucja RP), poprzez określenie w § 2 ust. 2, 3 i 4 uchwały składu zespołu interdyscyplinarnego (oraz minimalnej liczby jego członków, a także przyznanie Wójtowi Gminy Podgórzyn kompetencji do poszerzenia składu zespołu interdyscyplinarnego o podmioty, o których mowa w art. 9 a ust. 3 i 5 u.p.p.r., podczas gdy ustawa ta przyznaje radzie gminy jedyne kompetencję dookreślenia w drodze uchwały trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, zaś skład zespołu interdyscyplinarnego został określony szczegółowo w przepisach art. 9 a ust. 3, 4, 5 wskazanej wyżej ustawy;

- § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) poprzez powtórzenie w § 2 ust. 5, § 4 ust. 9, 11, 12, uchwały wprost przepisów art. 9 a ust. 7, 8, 10, 13 u.p.p.r., podczas gdy powtarzanie takich zapisów ustawy w aktach prawa miejscowego pozostaje niedopuszczalne w myśl powołanego rozporządzenia;

- art. 9 a ust. 15 u.p.p.r., art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, poprzez odesłanie w § 4 ust. 6 uchwały w zakresie szczegółowego zakresu prac zespołu do regulaminu organizacyjnego, podczas gdy norma zawarta w art. 9 a ust. 15 u.p.p.r. nakłada na radę gminy obowiązek kompleksowego „uregulowania” zagadnień związanych ze sposobem funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego w drodze uchwały.

Wskazując na powyższe i powołując się na przepis art. 147 § 1 p.p.s.a. Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności w części zaskarżonej uchwały tj. w zakresie § 2 ust. 2, 3, 4, i 4 ust. 6, 9, 11 i 12.

Rada Gminy Podgórzyn w odpowiedzi na skargę uznała słuszność zarzutów Prokuratora i wniosła o jej uwzględnienie oraz o umorzenie postępowania przed sądem, wskazując, że 24 kwietnia 2019 r. podjęła uchwałę nr VIII/86/19 uchylającą zaskarżoną uchwałę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Stosownie do art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 2188 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zgodnie natomiast z art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.; dalej p.p.s.a.) zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego.

Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., 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 (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Zgodnie z art. 91 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., obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1875) uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia takiego faktu jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia 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 (por. Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102).

Sąd nie uznał zarazem za uzasadniony sformułowany w odpowiedzi na skargę wniosku o umorzenie postępowania sądowego ze względu na uchylenie zaskarżonej uchwały przez Radę Gminy Podgórzyn uchwałą z dnia 24 kwietnia 2019 r., nr VIII/86/19. W tym zakresie Sąd podziela bowiem wielokrotnie wyrażany w orzecznictwie pogląd, że uchylenie zaskarżonego aktu prawa miejscowego po wniesieniu skargi nie czyni skargi bezprzedmiotową, a to ze względu na odmienną skutków związanych z uchyleniem i stwierdzeniem nieważności uchwały. Zgodnie bowiem z poglądem doktryny zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę (por. np. wyroki NSA z dnia 4 sierpnia 2005 r., OSK 1290/04 i 1 września 2010 r., Sygn. akt. I OSK 368/10; również W. Kisiel w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2010, s. 805-806 oraz R. Lewicka, Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym, Warszawa 2008, s. 220). Stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd oznacza, że w tym

zakresie wskazane unormowania należy traktować tak, jak gdyby nigdy nie zostały podjęte. Ta różnica między istotą i skutkami uchylecia aktu prawa miejscowego, a stwierdzeniem jego nieważności w trybie kontroli sądowej, powoduje, że nie można uznać postępowania za bezprzedmiotowe. W orzecznictwie podkreśla się przy tym, z czym zgadza się Sad orzekający w obecnym składzie, że zmiana lub uchYLECIE zaskarżonego do sądu aktu prawa miejscowego nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli objęty skargą akt prawa miejscowego był i może być zastosowany do sytuacji z okresu poprzedzającego jego stwierdzenie nieważności, a w konsekwencji stanowi podstawę do kształtowania praw i obowiązków podmiotów prawa (por. wyrok NSA z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1046/07 Lex 384291, wyrok NSA z 1 września 2010 r., sygn. akt I OSK 368/10, wyrok NSA z dnia 4 4 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1783/10 Lex 746796, postanowienie NSA z dnia 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 228/13 Lex nr 1281479).

Podstawę wydania tej uchwały stanowił art. 9a ust. 15 u.p.p.r., zgodnie z którym rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Jak podkreśla się w orzecznictwie, zważywszy na charakter zespołu interdyscyplinarnego, jego zróżnicowany skład osobowy, zakres kompetencji, stosowane przez niego środki oraz treść upoważnienia ustawowego zamieszczonego w art. 9a ust. 15 u.p.p.r. nie ulega wątpliwości, iż zawarte w tym akcie wykonawczym normy prawne mają charakter norm generalnych, wyznaczających adresatom tych norm określony sposób funkcjonowania oraz charakter powszechny na terenie gminy i wywołujący określone skutki prawne, a tym samym stanowi akt prawa miejscowego. W myśl zrazem art. 9a ust. 3 u.p.p.r., 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; 7) kuratorzy sądowi. Ponadto w skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Jak trafnie podniesiono w skardze, art. 9 a u.p.p.r. w ust. 3,4 i 5 szczegółowo zatem określa skład zespołu interdyscyplinarnego, zaś norma art. 9 a ust. 15 u.p.p.r. nie przyznaje radzie gminy kompetencji do określania takiego składu, a jedynie określenia w drodze uchwały trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Przepis ten nie przewiduje natomiast dla rady gminy kompetencji do samodzielnego wskazywania podmiotów wchodzących w skład tego zespołu (podobnie np.: wyrok WSA w Gorzowie Wlkp z 14 lutego 2018 r., sygn.. akt II SA/Go 10/18 – dostępny w internetowej bazie orzeczeń <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W zaskarżonej uchwale zwarto natomiast regulacje o treści:

(§ 2 ust.) „W skład Zespołu wchodzi przedstawiciele następujących instytucji, organizacji i jednostek organizacyjnych działających na terenie gminy Podgórzyn: - Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Podgórzyńcu - minimum 2 osoby, Gminnej Komisji ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Podgórzyńcu - minimum 1 przedstawiciel, Komisariatu Policji w Karpaczu - minimum 1 przedstawiciel, jednostek oświatowych - minimum 1 przedstawiciel, jednostek ochrony zdrowia - minimum 1 przedstawiciel, organizacji pozarządowych - minimum 1 przedstawiciel, kuratorzy sądowi - minimum 1 przedstawiciel,”

(§ 2 ust. 3) „Zespół powinien składać się minimum z 8 osób”

(§ 2 ust. 4) W uzasadnionych przypadkach Wójt Gminy Podgórzyn może poszerzyć skład Zespołu o podmioty, o których mowa w art. 9a ust. 3 i 5 ustawy z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw.

W przepisach tych zatem nie tylko w sposób nieuprawniony ustawodawca lokalny w ogóle poddał regulacji materię, w zakresie której wypowiada się już ustawa, ale także – co zasadnie podniesiono w skardze – dokonał niedozwolonego ograniczenia składu osobowego zespołu dyscyplinarnego, już przez to, że nie objął nim co do zasady prokuratora i innych podmiotów, niż określone w ust. 3 u.p.p.r. (których możliwość udziału przewiduje już sama ustawa w art. 9a ust. 5 u.p.p.r.), ale ich obecność w zespole poddał kompetencji Wójta Gminy Podgórzyn. Zgodzić się należy ze skarżącym także co do tego, że posłużenie się w ustawie terminem „może” w odniesieniu ww podmiotów nie uprawniało Rady do ograniczenia możliwości ich udziału w zespole interdyscyplinarnych do „uzasadnionych przypadków”. Niewątpliwie również poza zakres delegacji ustawowej, zawartej w art. 9a ust. 15 u.p.p.r. wykracza ustalenie minimalnych liczb przedstawicieli poszczególnych organów, organizacji i podmiotów wchodzących w skład zespołu interdyscyplinarnego oraz łącznej minimalnej liczby członków tego zespołu. Przekroczenie w tym zakresie delegacji ustawowej

stanowi także naruszenie art. 7 Konstytucji RP, który zobowiązuje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa.

W świetle powyższego za zasadne należało uznać zarzuty naruszenia art. 9a ust. 15 w zw. z ust. 3, 4, i 5 u.p.p.r. oraz art. 7 i 94 Konstytucji przez §2 ust. 2, 3 i 4 zaskarżonej uchwały – co uzasadniało stwierdzenie ich nieważności.

Za zasadny uznał Sąd również zarzut skargi dotyczący naruszenia art. 9 a ust. 15 u.p.p.r., art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, poprzez odesłanie w § 4 ust. 6 uchwały w zakresie szczegółowego zakresu prac zespołu do regulaminu organizacyjnego. Zgodnie z brzmieniem zaskarżonej regulacji „Szczegółowy zakres prac Zespołu, w tym zadania przewodniczącego, zastępcy przewodniczącego i sekretarza oraz tryb ich odwoływania zostaną określone w regulaminie organizacyjnym opracowanym przez Zespół i zatwierdzonym przez Wójta Gminy Podgórzyn w drodze zarządzenia”. Treść normy kompetencyjnej, zawartej w ust. 15 art. 9a nie pozostawia wątpliwości co do tego, że do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego gminy, wykonywanej w formie aktu prawa miejscowego – uchwały, należy ustalenie zarówno szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego, jak i trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków tego zespołu. Za niedopuszczalne należy w świetle tego przepisu uznać „oddelegowanie” tej kompetencji na rzecz samego zespołu interdyscyplinarnego i zawarcie szczegółowych regulacji w tym zakresie w regulaminie organizacyjnym, opracowywanym przez tenże zespół. Sąd w pełnej rozciągłości podziela w tym zakresie pogląd (wyrażony w m.in. wyroku z 14 lutego 2018 r., sygn., akt II SA/Go 10/18, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r. sygn. akt IV SA/Wr 593/09, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), iż takie działanie nie znajduje oparcia w przepisach prawa. 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.

Z powyższych względów Sąd uznał, że § 4 ust. 6 zaskarżonej uchwały w sposób istotny narusza praw, co uzasadniało stwierdzenie jego nieważności.

Sąd uwzględnił także zarzuty dotyczące naruszenia §118 w zw. z § 143 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez powtórzenie w § 2 ust. 5, § 4 ust. 9, 11, 12, uchwały wprost przepisów art. 9 a ust. 7, 8, 10, 13 u.p.p.r., uznając, że również w tym przypadku zachodziły podstawy do stwierdzenia ich nieważności.

Powszechnie obowiązujący charakter zawartych w uchwale, wydawanej na podstawie art. 9 a ust. 15 u.p.p.r. norm zobowiązuje bowiem do formułowania ich jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, pozbawionych jednocześnie powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, a w szczególności w aktach rangi ustawowej. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny bowiem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

Sąd dostrzega przy tym, że powołane w skardze rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" traktować należy przede wszystkim jako zbiór dyrektyw skierowanych do prawodawców. Zasady określone w tym rozporządzeniu tylko wyjątkowo mogą być przydatne do oceny legalności aktów prawa miejscowego. Nie służą one natomiast do oceny ich ważności z uwagi na podstawę upoważnienia do ich wydania (por. wyrok NSA z dnia 5 maja 2011 r., sygn. akt I OSK

1059/10). Powoływanie się na te zasady może mieć miejsce jedynie wtedy, kiedy zakres powtórzeń przepisów ustaw, w tym definicji ustawowych, będzie rozległy albo kiedy postanowienia aktu prawa miejscowego będą powodowały zmianę postanowień ustaw (por. T. Bąkowski, Sądowa kontrola legislacji administracyjnej pod względem zgodności z zasadami techniki prawodawczej. Legislacja administracyjna. Teoria. Orzecznictwo. Praktyka", pod red. M. Stahl, Z. Łuniewskiej, Warszawa 2012, s. 37-46; G. Wierczyński "Konsekwencje nieprzestrzegania zasad techniki prawodawczej", w: T. Bąkowski, P. Uziębło, G. Wierczyński "Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej", pod red. T. Bąkowskiego, Gdańsk 2011, s. 86-87). W wyroku z dnia 15 czerwca 2012 r. w sprawie II CSK 436/11 (LEX nr 1232234) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że naruszenie wspomnianych zasad nie wywołuje z mocy prawa żadnych ujemnych skutków. W aktualnym w orzecznictwie sądów administracyjnych dopuszcza się możliwość powtórzenia w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych, o ile takie powtórzenie ma charakter dosłowny (por. wyrok WSA w Poznaniu z 22 kwietnia 2015r., sygn. akt IV SA/Po 1284/14) i uzasadnione to jest względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, stanowiąc określenie materii, która jest regulowana aktem prawa miejscowego. Taka sytuacja nie wystąpiła jednak w rozpoznawanej sprawie, bowiem nie sposób dopatrzeć się konieczności powtórzenia w § 2 ust. 5 oraz § 4 ust. 9 i 12 regulacji ustawowych (odpowiednio art. 9a ust.8, 7 i 13 u.p.p.r.), a tym bardziej dopuszczalności modyfikowania ich brzmienia (§2 ust. 11 uchwały w stosunku do art. 9a ust. 10 u.p.p.r.).

Mając na uwadze powyższe, Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł, jak w sentencji wyroku.