



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 9 października 2019 r.

Poz. 5828

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 153/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 10 lipca 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Katarzyna Borońska
Sędzia WSA Anetta Chołuj
(sprawozdawca)
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 § 6, § 9 ust. 2, § 10 ust. 4 i 5 uchwały Rady Gminy Stara
Kamienica z dnia 24 lutego 2011 r. nr VI/29/11

w przedmiocie trybu i sposobu powoływania i odwoływania
członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych
warunków jego funkcjonowania stwierdza nieważność

§ 6, § 9 ust. 2, § 10 ust. 4 i 5 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Prokurator Prokuratury Rejonowej w Jeleniej Górze, działając w imieniu Prokuratora Okręgowego w Jeleniej Górze (dalej: skarżący, Prokurator) wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy Stara Kamienica nr VI/29/11 z dnia 24 lutego 2011 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, zmienionej uchwałą Rady Gminy Stara Kamienica nr VIII/51/11 z dnia 28 kwietnia 2011 r., domagając się stwierdzenia nieważności § 6, § 9 ust. 2 oraz § 10 ust. 4 i 5 zaskarżonej uchwały.

Skarżący zarzucił uchwale istotne naruszenie prawa materialnego i ustrojowego, a to: - art. 9 a ust. 15 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. 7i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483, dalej: Konstytucja RP), poprzez odesłanie w § 9 ust. 2 uchwały w zakresie trybu

odwoływania z funkcji przewodniczącego zespołu oraz zastępcy przewodniczącego zespołu do regulaminu organizacyjnego zespołu, 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,- § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) poprzez powtórzenie w § 6, § 10 ust. 4, 5 uchwały wprost przepisów art. 9 a ust. 8, 10, 13 u.p.p.r., podczas gdy powtarzanie takich zapisów ustawy w aktach prawa miejscowego pozostaje niedopuszczalne w myśl powołanego rozporządzenia.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 6 kwietnia 2011 r. (Dz. U. Woj. Dolnośląskiego z 2011 r., Nr 73, poz. 1114) i była przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego nr NK-N.4131.180.2011.PK1 z dnia 29 marca 2011 r. Podniósł, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Reguluje ona w sposób generalny i abstrakcyjny sposób funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego na terenie gminy i skierowana jest do członków zespołu oraz ewentualnych uczestników postępowań prowadzonych przez zespół w toku realizacji powierzonych mu zadań. Tym samym akt ten podlega ocenie w świetle art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stąd ustalenie w jego treści regulacji sprzecznych z prawem skutkować musi stwierdzeniem ich nieważności.

Następnie podniósł, że w § 9 ust. 2 uchwały zostało zawarte odesłanie do regulaminu organizacyjnego zespołu, który ma regulować tryb odwoływania z funkcji przewodniczącego oraz zastępcy przewodniczącego.

W ocenie skarżącego takie odesłanie do szczegółowego określenia trybu odwoływania członków zespołu w drodze regulaminu organizacyjnego nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej zawartej w art. 9a ust. 15 u.p.p.r., która nakłada na radę gminy obowiązek samodzielnego kompleksowego uregulowania podstawowych zagadnień związanych ze sposobem funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego. Wskazał, że uchwała wydana na podstawie art. 9a ust. 15 u.p.p.r., ma za zadanie unormować m.in. szczegółowe warunki funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego, zaś w tym celu doprecyzować regulacje ustawowe, a więc określać w jaki sposób zespół będzie pracował.

Tym samym, subdelegacja kompetencji Rady Gminy Stara Kamienica w tym zakresie nie znajduje oparcia w przepisach prawa co w świetle art. 7 i 94 Konstytucji RP, zobowiązujących organy władzy publicznej do działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, zaś organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, musi zostać uznane za jego istotne naruszenie skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w tej części.

Ponadto, w § 6, § 10 ust. 4, 5 uchwały powtórzone zostały zawarte w art. 9a ust. 8, 10, 13 u.p.p.r. sformułowania:

- „Zespół interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych między wójtem, burmistrzem, albo prezydentem miasta, a podmiotami, o których mowa w ust. 3 lub 5”,

- „Zespół interdyscyplinarny może tworzyć grupy robocze w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach”,

- „Członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych”.

Tymczasem, zgodnie z treścią § 118 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), który na mocy § 143 znajduje zastosowanie także do aktów prawa miejscowego, w treści aktu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Prokurator wyjaśnił, że stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny 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. Słusznie wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, że uchwała rady miejskiej nie może regulować raz jeszcze tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie (Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92) oraz, że taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r. II SA/Wr 1179/98).

W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, zdaniem skarżącego - należy uznać za niedopuszczalne.

Prokurator wskazał, że wszystkie wyartykułowane uchybienia miały charakter istotny, bowiem skutkowały wprost naruszeniem wyraźnej dyspozycji przepisów ustawy i jako takie nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawa. Sytuacja, w której organy jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań własnych wykraczają poza normy ustawowo określone klóci się z zasadą legalizmu, jak też osłabia zasadę pogłębiania zaufania obywateli do państwa. Przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego, jak również naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, stanowią istotne naruszenie prawa i uzasadniają stwierdzenie nieważności uchwały.

Rada Gminy Stara Kamienica w odpowiedzi na skargę uznała ją w całości za zasadną.

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. Kmieciak, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102).

Podstawę wydania zaskarżonej 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 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.

Sąd uznał za zasadny zarzut skargi dotyczący naruszenia art. 9 a ust. 15 u.p.p.r., art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, poprzez odesłanie w § 9 ust. 2 uchwały w zakresie trybu odwoływania z funkcji przewodniczącego zespołu oraz zastępcy przewodniczącego zespołu do regulaminu organizacyjnego zespołu. 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 § 9 ust. 2 zaskarżonej uchwały w sposób istotny narusza prawo, 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 § 6, § 10 ust. 4, 5 uchwały wprost przepisów art. 9 a ust. 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 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 § 6 oraz § 10 ust. 4 i 5 regulacji ustawowych (odpowiednio art. 9a ust. 8, 10 i 13 u.p.p.r.).

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