



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 9 października 2019 r.

Poz. 5829

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 154/19 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
Sędzia WSA Barbara Ciołek
(sprawozdawca)

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 ust. 3, 4, 5, 6 rozdziału I załącznika, ust. 1, 5, 6 i 7 rozdziału II załącznika oraz ust. 2,3 i 5 rozdziału III załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 30 września 2010 r. nr LV/618/2010 w przedmiocie szczegółowych warunków funkcjonowania a także trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Szklarskiej Porębie stwierdza nieważność ust. 3, 4, 5, 6 rozdziału I załącznika, ust. 1, 5, 6 i 7 rozdziału II załącznika oraz ust. 2,3 i 5 rozdziału III załącznika do zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Prokurator Prokuratury Rejonowej w Jeleniej Górze delegowany do Prokuratury Okręgowej w Jeleniej Górze (dalej: Prokurator) wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 30 września 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania, a także trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Szklarskiej Porębie (Dz.U. Woj. Dolnośląskiego z 2010 r., Nr 213, poz. 3328, dalej: uchwała). Wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części, tj.: w zakresie ust. 3, 4, 5, 6 rozdziału I załącznika, ust. 1, 5, 6, 7 rozdziału II załącznika, oraz ust. 2, 3 i 5 rozdziału III załącznika do uchwały - „Tryb i sposób powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania”.

Zarzucił, że uchwała została wydana z istotnym naruszeniem prawa materialnego i ustrojowego, a to:

- art. 9 a ust. 15 w zw. z art. 9b ust. 2 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 przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego i uregulowanie w ust. 4 pkt 6-9 i ust. 6 rozdziału I załącznika do zaskarżonej uchwały zadań zespołu interdyscyplinarnego i zadań grup roboczych, podczas gdy u.p.p.r. przyznaje radzie gminy jedynie kompetencję do określenia w drodze uchwały trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, zaś zadania zespołu interdyscyplinarnego i grup roboczych zostały określone w art. 9 b ust. 2 i 3 u.p.p.r.,

- § 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, dalej: rozp. w sprawie zasad) poprzez powtórzenie w ust. 3, ust. 4 pkt 1-5 rozdziału I załącznika do zaskarżonej uchwały oraz ust. 2 rozdziału III załącznika do zaskarżonej uchwały wprost przepisów art. 9b ust. 2, ust. 2 pkt. 1-5, oraz art. 9 a ust. 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 w zw. z ust. 3, 4, 5, 11 i 12 u.p.p.r., art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, poprzez określenie w ust. 5 rozdziału I załącznika do zaskarżonej uchwały oraz ust. 1 i 6 rozdziału II załącznika do zaskarżonej uchwały składu grup roboczych oraz zespołu interdyscyplinarnego, a także przyznanie Burmistrzowi Szklarskiej Poręby kompetencji do uzupełnienia składu zespołu interdyscyplinarnego, podczas gdy u.p.p.r. przyznaje radzie gminy jedynie kompetencję do określenia w drodze uchwały trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, zaś skład tak zespołu interdyscyplinarnego jak i grup roboczych został określony szczegółowo w przepisach art. 9 a ust. 3, 4, 5, 11 i 12 u.p.p.r.,

- art. 9 a ust. 15 u.p.p.r., art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego i wskazanie w ust. 5 i 7 rozdziału II załącznika do zaskarżonej uchwały niedookreślonej przesłanki natychmiastowego odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego i grupy roboczej, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie naruszenia zasad poufności danych i informacji uzyskanych w ramach pracy, podczas gdy rada gminy została upoważniona jedynie do określenia w drodze uchwały trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu dyscyplinarnego, zaś art. 9 a ust. 3, 4, 5, 11 i 12 u.p.p.r. przewiduje, że jedyną przesłanką warunkującą wchodzenie w skład zespołu interdyscyplinarnego, czy grupy roboczej jest fakt pełnienia określonej funkcji we wskazanych w ustawie podmiotach,

- art. 9 a ust. 15 u.p.p.r., art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, poprzez odesłanie w ust. 3 rozdziału III załącznika do zaskarżonej uchwały w zakresie zadań członków zespołu interdyscyplinarnego do porozumień zawartych pomiędzy Burmistrzem Szklarskiej Poręby, a podmiotami, których przedstawiciele wchodzą w skład zespołu interdyscyplinarnego, 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,

- art. 9 a ust. 7 u.p.p.r., poprzez wskazanie w treści ust. 5 rozdziału III załącznika do zaskarżonej uchwały, że spotkania zespołu interdyscyplinarnego odbywają się w zależności od potrzeb, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał, podczas gdy art. 9 a ust. 7 p.p.p.r. stanowi, że posiedzenia zespołu interdyscyplinarnego odbywają się w zależności od potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz na trzy miesiące.

Odpowiadając na skargę, Rada Miasta uznała słuszność zarzutów Prokuratora i wniosła o jej uwzględnienie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga jest uzasadniona.

Przechodząc do oceny zarzutów skargi wskazać należy, że zgodnie z art. 147 § 1 P.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 stwierdza nieważność 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 (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 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. 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.

Uchwała w przedmiocie powołania i funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego, podobnie jak każda inna uchwała organu samorządu terytorialnego, musi formułować postanowienia jedynie w granicach upoważnienia ustawowego, regulując tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Powyższe wynika z art. 40 u.s.g., zgodnie z którym gminie na podstawie upoważnień ustawowych przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, jak też z art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji wymagającego, by materia regulowana podjętym aktem wynikała z ustawy upoważniającej i nie przekraczała zakresu upoważnienia.

Tak więc, wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w art. 9a ust. 15 u.p.p.r. przesądzają o naruszeniach przepisu upoważniającego jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, obligujące do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwego aktu w całości lub w części. Stosownie do art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, tylko w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru ogranicza się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

Prokurator słusznie wskazał, że przedmiotowa uchwała dot. powołania i funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego musi formułować postanowienia jedynie w granicach wskazanej delegacji ustawowej. Przedstawione wyżej wyliczenie elementów uchwały ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że nie wolno w nim zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść upoważnienia wynikającego z ustawy. W konsekwencji rada gminy nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przepisie, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę. Należy bowiem pamiętać, że regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, a zatem nie mogą ich zastępować, tak więc niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń przepisów zawartych w aktach wyższej rangi i tym bardziej poddaniu ich jakiegokolwiek modyfikacji (por. wyroki NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r. II OSK 370/07, LEX nr 446997, z dnia 8 listopada 2012 r. II OSK 2012/12, dostępne w centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, CBOSA). Jednocześnie rada gminy uchwalając przepisy prawa miejscowego powinna to czynić w zgodzie z upoważnieniem oraz postanowieniami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. Nr 100, poz. 908). Zatem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien uwzględnić regulacje § 115 i § 135 w zw. z § 143 załącznika do wskazanego rozporządzenia, z których wynika, że w akcie wykonawczym zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Powinna także wziąć pod uwagę przepisy § 118 i § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia stanowiące, że w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym (w ustawie upoważniającej lub w innym akcie normatywnym – innej ustawie, ratyfikowanej umowie międzynarodowej, czy rozporządzeniu) oraz przepisy § 116 i § 136 w związku z § 143 określające, że w akcie wykonawczym nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych ze wskazanymi aktami normatywnymi, a więc i przepisów modyfikujących ich treści.

Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że ocena czy dany akt normatywny wydany został w ramach, czy też z przekroczeniem upoważnienia ustawowego powinna być dokonana z punktu widzenia charakteru prawnego upoważnienia ustawowego i jego zakresu w konkretnej sprawie, z uwzględnieniem poprawności

legislacyjnej wynikającej z przytoczonych wyżej przepisów rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej.

W niniejszej sprawie Sąd podzielił stanowisko prokuratora, że zaskarżone zapisy uchwały są sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa.

Przytoczony na wstępie przepis art. 9a ust. 15 u.p.p.r. określa granicę upoważnienia, w ramach którego może działać rada gminy podejmując uchwałę w przedmiocie powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Jako uzasadnione ocenia Sąd stanowisko Prokuratora o naruszeniu art. 9a ust. 15 w zw. z art. 9b ust. 2 i 3 u.p.p.r. oraz art. 7 i 94 Konstytucji poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego z uwagi na uregulowanie w ust. 4 pkt 6-9 i ust. 6 rozdziału I załącznika do uchwały zadań zespołu interdyscyplinarnego i grup roboczych. Jak słusznie wskazano w skardze zadania i sposoby działania zespołu i grup roboczych wynikają z art. 9b ust. 2 i 3 ustawy, a zatem Rada Miejska nie jest uprawniona do powtórzenia w uchwale obowiązków ustawowych zespołu i grup roboczych, tak jak to uczyniła w ust. 4 pkt 1-5 rozdziału I załącznika do uchwały. Nie jest też uprawniona do zmiany czy powiększania katalogu tych zadań, tak jak to uczyniła w ust. 4 pkt 6-9 oraz ust. 6 rozdziału I załącznika do uchwały. Fakt, że zawarty w art. 9b ust. 2 i 3 u.p.p.r. katalog zadań jest otwarty nie daje Radzie upoważnienia do jego poszerzenia czy zmiany.

Z powyższych względów Sąd uznał, że ust. 4 pkt 6-9 i ust. 6 rozdziału I załącznika do uchwały w sposób istotny narusza prawo, co uzasadniało stwierdzenie ich 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 ust. 3, ust. 4 pkt 1-5 rozdziału I załącznika do uchwały oraz ust. 2 rozdziału III załącznika do uchwały wprost przepisów art. 9b ust. 2, ust. 2 pkt 1-5 oraz art. 9a ust. 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 we wskazywanych zapisach uchwały regulacji ustawowych.

Jako zasadny uznał Sąd również zarzut skargi dotyczący naruszenia art. 9a ust. 15 w zw. z ust. 3, 4, 5, 11 i 12 u.p.p.r. i art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, poprzez określenie w ust. 5 rozdziału I załącznika do uchwały oraz w ust. 1 i 6 rozdziału II załącznika do uchwały składu zespołu interdyscyplinarnego i grup roboczych. W myśl art. 9a ust. 2 u.p.p.r. zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, a w myśl ust. 3 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. Z kolei art. 9a ust. 10, ust. 11 i ust. 12 u.p.p.r. przewidują, że zespół interdyscyplinarny może tworzyć grupy robocze w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach. (ust. 10). W skład grup roboczych wchodzi przedstawiciele: 1) jednostek organizacyjnych pomocy społecznej; 2) gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych; 3) Policji; 4) oświaty; 5) ochrony zdrowia. (ust. 11). W skład grup roboczych mogą wchodzić także kuratorzy sądowi, a także przedstawiciele innych podmiotów, specjaliści w dziedzinie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. (ust. 12).

Jak trafnie podniesiono w skardze, art. 9 a u.p.p.r. w ust. 3,4 i 5 oraz ust. 11 i 12 szczegółowo określa skład zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych, 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, CBOSA).

W zaskarżonej uchwale w ust. 5 rozdziału I załącznika do uchwały oraz w ust. 1 i 6 rozdziału II załącznika do uchwały ustawodawca lokalny w sposób nieuprawniony poddał regulacji materię, w zakresie której wypowiada się już ustawa, ale także – co zasadnie podniesiono w skardze – przyznał w sposób niedozwolony Burmistrzowi Szklarskiej Poręby kompetencję do uzupełnienia składu zespołu interdyscyplinarnego. Powyższe wykracza poza zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 9a ust. 15 u.p.p.r., jak również stanowi naruszenie art. 7 i 94 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, 5, 11 i 12 u.p.p.r. oraz art. 7 i 94 Konstytucji przez ust. 5 rozdziału I załącznika do uchwały oraz ust. 1 i 6 rozdziału II załącznika do zaskarżonej uchwały – co uzasadniało stwierdzenie ich nieważności.

Za niezgodny z prawem z art. 9a ust. 15 u.p.p.r. i art. 7 i 94 Konstytucji RP uznać należy również zapis ust. 5 i 7 rozdziału II załącznika do uchwały jako przekraczający ustawowe upoważnienie. Słusznie argumentuje Prokurator, że świetle art. 9a ust. 15 oraz art. 9a ust. 3, 4, 5, 11 i 12 u.p.p.r., które przewidują, że jedyną przesłanką warunkującą wchodzenie w skład zespołu interdyscyplinarnego i grupy roboczej jest fakt pełnienia określonej funkcji we wskazanych w ustawie podmiotach, a zatem ustawodawca lokalny nie jest uprawniony do wprowadzania innych warunków. W zaskarżonej uchwale natomiast Rada Miejska wprowadziła z przekroczeniem upoważnienia ustawowego niedookreśloną przesłankę natychmiastowego odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego i grupy roboczej w postaci „uzasadnionego podejrzenia naruszenia zasady poufności danych i informacji uzyskanych w ramach pracy”. Powyższe przekroczenie zakresu upoważnienia skutkuje stwierdzeniem nieważności ust. 5 i 7 rozdziału II załącznika do uchwały.

Niezgodne z prawem są również zapisy ust. 3 rozdziału III załącznika do uchwały. Wbrew bowiem regulacjom art. 9a ust. 15 u.p.p.r. art. 7 i art. 94 Konstytucji Rada Miejska dokonała odesłania w zakresie zadań członków zespołu interdyscyplinarnego do porozumień zawartych pomiędzy Burmistrzem Szklarskiej Poręby a podmiotami, których przedstawiciele wchodzi w skład zespołu. Treść normy kompetencyjnej, zawartej w ust. 15 art. 9a u.p.p.r. 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. To w uchwale winny być zawarte kompleksowe uregulowania zagadnień związanych ze sposobem funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego. Za niedopuszczalne należy w świetle tego przepisu uznać „oddelegowanie” w tym zakresie kompetencji na Burmistrza zawierającego porozumienia i odesłanie do treści innych aktów – porozumień. Sąd podziela 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, CBOSA), 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. Powyższe przekroczenie zakresu upoważnienia skutkuje stwierdzeniem nieważności ust. 3 rozdziału III załącznika do uchwały.

Sąd uwzględnił także zarzut dotyczący naruszenia art. 9a ust. 7 u.p.p.r. poprzez wskazanie w treści ust. 5 rozdziału III załącznika do uchwały, że spotkania zespołu odbywają się w zależności od potrzeb nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Treść zapisu uchwały w sposób niedozwolony modyfikuje zapis art. 9a ust. 7 u.p.p.r. Zapis uchwały pozostaje w sprzeczności z zapisem ustawowym, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

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