



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 20 grudnia 2016 r.

Poz. 8142

WYROK NR IV SA/PO 456/16
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 20 października 2016 r.

w sprawie trybu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 456/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 października 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Anna Jarosz (spr.)

Sędziowie WSA Donata Starosta

WSA Tomasz Grossmann

Protokolant st.sekr.sąd. Justyna Hołyńska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 października 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim

na uchwałę Rady Miejskiej w Jarocinie

z dnia 20 czerwca 2011 r. nr XV/80/2011

w sprawie trybu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały

sygn. akt IV SA/Po 456/16

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Jarocinie, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm. – dalej u.s.g.), art. 9a ust. 2 i ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2005r. Nr 180, poz. 1493 ze zm. – dalej ustawa), w dniu 20 czerwca 2011r. podjęła uchwałę nr XV/80/2011 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim pismem z dnia 22 kwietnia 2016r., nr PO II Pa 29.2016, działając na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 8, art. 50 § 1 i art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012r. Nr 270 ze zm. obecnie j.t. Dz. U. z 2016r. poz. 718 – dalej P.p.s.a.), wniósł skargę na powyższą uchwałę

Zaskarżonej uchwale skarżący zarzucił istotne naruszenie art. 2 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. (Dz. U. z 2016r. poz. 296) w zw. z art. 88 Konstytucji RP, poprzez zaniechanie opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, podczas gdy jako akt prawa miejscowego winna być ona opublikowana i wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, chyba że określono by dłuższy termin jej wejścia w życie. Skarżący zarzucił ponadto naruszenie art. 9a ust. 15 w zw. z art. 9a ust. 3-5 w zw. z art. 9a ust. 2 ustawy, poprzez wskazanie w § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały składu zespołu interdyscyplinarnego oraz art. 9b ust 1 - 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i § 118 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz.U.2016.283) poprzez określenie w § 2 ust. 1 i 2 i § 3 ust. 1 i 3 uchwały zadań i sposobów działania Zespołu Interdyscyplinarnego będące powtórzeniem tekstu ustawy.

Wskazując na powyższe uchybienia, skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych w art. 13 pkt 2 stanowi, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in.: akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy. Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Kwestionowana uchwała, jako akt prawa miejscowego, winna być zatem opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wskazywać co najmniej 14 - dniowy termin wejścia w życie od momentu publikacji. Publikacja jest warunkiem koniecznym wejścia w życie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, a jej brak czyni uchwałę nieważną.

Uzasadniając drugi z zarzutów dotyczący treści § 1 ust. 1 uchwały, w którym określono skład zespołu interdyscyplinarnego wskazując instytucje, z których wyłonieni będą członkowie zespołu, skarżący wskazał, że stanowi to naruszenie przepisów art. 9a ust. 15 w zw. z art. 9a ust. 3-5 w zw. z art. 9a ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Zgodnie z art. 9a ust. 2 tej ustawy, to wójt, burmistrz lub prezydent miasta mają uprawnienia do powoływania zespołu interdyscyplinarnego, a więc do decyzji o jego składzie personalnym. Regulacja zawarta w art. 9a ust. 15 ustawy nie stanowi zatem kompetencji dla Rady Gminy do ustalania składu zespołu interdyscyplinarnego poprzez wskazanie jednostek, których przedstawiciele są uprawnieni do uczestniczenia w pracach zespołu. Rada może jedynie ustalić zasady powoływania i odwoływania jego członków. Regulowanie przez Radę w uchwale materii należącej do kompetencji organu wykonawczego stanowi przekroczenie zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze i stanowi działanie z naruszeniem prawa.

Rada Miejska w Jarocinie reprezentowana przez Burmistrza, w odpowiedzi na skargę, wniosła o jej oddalenie jako bezzasadnej. Odnosząc się do zarzutu braku publikacji uchwały w dzienniku urzędowym wskazano, że przepisy prawa nie wskazują zamkniętego katalogu aktów prawa miejscowego a przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej kategorii aktów prawa miejscowego, o których mowa w art. 40 ust. 2 u.s.g. Odnosząc się do zarzutu braku publikacji uchwały w dzienniku urzędowym zwrócono również uwagę, że art. 40 u.s.g. nie zawiera definicji aktów prawa miejscowego. Katalog tych aktów obejmuje jednak akty wydawane na podstawie szczegółowych upoważnień ustawowych, oraz akty porządkowe i ustrojowo - organizacyjne wydawane na podstawie upoważnień generalnych.

W odpowiedzi na skargę wskazano również, że w zaskarżonej uchwale nie podano składu zespołu interdyscyplinarnego, pozostawiając to zgodnie z przepisami do kompetencji Burmistrza Jarocina. W przepisie tym jedynie wymieniono instytucje z terenu Gminy Jarocin działające lub mogące działać w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, z których to instytucji Burmistrz będzie powoływał członków Zespołu Interdyscyplinarnego, tj. ustalał skład personalny Zespołu. Należy odróżnić instytucję wytypowania przedstawicieli od samej instytucji powołania, którego to dokonuje Burmistrz Jarocina, warunkując uczestnictwo w zespole dodatkowo podpisaniem stosownego porozumienia.

Organ podkreślił również, że Wojewoda jako organ nadzoru nie stwierdził nieważności uchwały po jej przedłożeniu przez Radę Miejską w Jarocinie w odpowiednim terminie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 1066), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie 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 (Dz. U. z 2016r. poz. 718 - 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a.).

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g., zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego.

Zaskarżonej uchwale Skarżący zarzucił istotne naruszenie art. 2 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, poprzez zaniechanie opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, podczas gdy jako akt prawa miejscowego winna być ona opublikowana i wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, chyba że określono by dłuższy termin jej wejścia w życie.

Spór pomiędzy stronami w niniejszej sprawie zasadniczo sprowadza się zatem do oceny charakteru przepisów, jakie zawiera sporna uchwała, co z kolei determinuje tryb wejścia w życie uchwały.

Mając powyższe na uwadze należy wskazać, że uchwała podjęta przez radę miejską będzie aktem prawa miejscowego, jeżeli będzie to akt normatywny, zawierający normy abstrakcyjne i generalne. Charakter normatywny aktu oznacza, że akt taki musi wyznaczać adresatom pewien sposób zachowania się. Z kolei, generalny charakter mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie z imienia (nazwy). Generalny charakter może też dotyczyć odniesienia do nazw instytucji, władz publicznych, a więc do nazw generalnych szczególnego rodzaju. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Ponadto, akty prawa miejscowego mają charakter powszechny. Adresatami tych aktów mogą być zarówno wszystkie podmioty, jak też niektóre ich kategorie (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Wolters Kluwer Business, str. 72, 74, 75).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym, na które wskazano również uwagę w odpowiedzi na skargę, ugruntował się pogląd, iż aktem prawa miejscowego jest akt, którego adresatem jest szeroki krąg podmiotów (którzy mogą być jednak w jakiś sposób określeni) oraz został wydany na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/2001, publ. LEX 81765, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 971/2005, publ. LEX nr 196727). Przy czym wskazać należy, iż istnienie upoważnienia ustawowego do wydania aktu nie oznacza konieczności jednoznacznego stwierdzenia w przepisie rangi ustawowej, że uchwała rady gminy stanowi akt prawa

miejscowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 21 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/OI 29/08, publ. LEX 505415). Przyjąć także należy, że akty ustrojowe dzielą się na akty o charakterze wewnętrznym oraz powszechnie obowiązującym. Tylko te ostatnie mogą być aktami prawa miejscowego. Przepisy adresowane wyłącznie do kręgu podmiotów organizacyjnie podporządkowanych, określające wyłącznie organizację urzędów i instytucji gminnych oraz ustalające zasady zarządu mieniem gminnym, należy zaliczyć do kategorii aktów prawa wewnętrznego obowiązującego. Podzielić trzeba także stanowisko zaprezentowane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r. (sygn. akt I OSK 669/06, LEX 275445), że dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku bowiem uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym jest ona aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz w związku z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP podlega obowiązkowej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W ocenie Sądu, chociaż niewątpliwie większość przepisów uchwały Rady Miejskiej w Jarocinie zawiera normy o charakterze wewnętrznym, określającym wyłącznie organizację i pracę zespołu, to jednak w treści uchwały można też znaleźć normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. W § 1 ust. 1 uchwały Rada Miejska wskazała, że Burmistrz Jarocina występuje do wymienionych tam instytucji o wytypowanie swoich przedstawicieli na członków Zespołu Interdyscyplinarnego.

Przywołane zapisy uchwały niewątpliwie są skierowane do podmiotów, które przynajmniej w części nie są podporządkowane Radzie Miasta, czy też Burmistrzowi Miasta. Powołanie na członka zespołu przedstawiciela np. Sądu Rejonowego, Prokuratury Rejonowej czy też Komendy Powiatowej Policji oznacza, że w skład Zespołu wejdzie osoba, która w żaden sposób nie jest powiązana z organami gminy i nie funkcjonuje w jej strukturach. Wymieniona norma jest zatem normą o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, wyznaczającą ich adresatom pewien sposób zachowania się w ramach pracy w zespole. Generalny charakter przepisu wyraża się poprzez określenie adresata, przez wskazanie jego cech, a abstrakcyjność normy oznacza, że postanowienia uchwały mają zastosowanie w pewnych powtarzających się okolicznościach. Uchwała ta wbrew stanowisku prezentowemu w odpowiedzi na skargę jest zatem kierowana do nieokreślonego kręgu podmiotów, które spełniają określone kryteria. Należy zatem przyznać rację Skarżącemu, że zaskarżona uchwała powołująca Zespół Interdyscyplinarny ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie jako akt prawa miejscowego winna być opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wejść w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia, chyba że w uchwale określono by dłuższy termin jej wejścia w życie. Brak takiego ogłoszenia obowiązał Sąd do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Dla oceny zasadności skargi w tym zakresie bez znaczenia pozostaje argumentacja wskazana w odpowiedzi na skargę, iż Wojewoda Wielkopolski rozstrzygnięciami nadzorczymi wydanymi w trybie art. 91 u.s.g. stwierdzał nieważność i uchylał podobne uchwały podjęte przez inne rady gmin ze względu na istotne naruszenie prawa jakim była publikacja uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Wydawanie rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie uchwał podjętych przez rady sąsiednich gmin, nie zwalnia bowiem Radę Miejską w Jarocinie z samodzielnej oceny legalności zapisów podejmowanych uchwał i obowiązku podejmowania uchwał zgodnie z obowiązującym prawem.

Jak słusznie spostrzegł Skarżący, niezależnie od uchybienia dotyczącego braku publikacji zaskarżonej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym skutkującego nieważnością uchwały, Rada w treści uchwały dopuściła się także innych naruszeń prawa materialnego. Odnosząc się do powyższego należy wskazać, że stosownie do treści art. 9a ustawy gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności w ramach pracy w zespole interdyscyplinarnym. Zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. 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 (art. 9a ust. 3-4 ustawy). Ponadto w skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie (art. 9a ust. 5 ustawy). Z mocy art. 9a ust. 15 w zw. z ust. 3 -5 ustawy, zadaniem rady gminy jest określenie w drodze uchwały, trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Z powyższego wynika, że o składzie zespołu stanowi sama ustawa określając podmioty, których przedstawiciele obligatoryjnie i fakultatywnie wchodzi w jego skład. Żaden przepis ustawy nie upoważnia zatem rady gminy do kształtowania katalogu podmiotów, które tworzą zespół interdyscyplinarny. Dlatego należy zgodzić się ze Skarżącym, że Rada Miejska w Jarocinie wkroczyła w tym zakresie w materię regulowaną ustawą, co jest niedopuszczalne. Uchwała w § 1 ust. 1 nie wymienia wszystkich jednostek, do których winien wystąpić Burmistrz celem powołania zespołu.

Nadto Rada w § 2 ust. 1 i 2 oraz § 3 ust. 1 i 3 uchwały określiła zadania i sposób działania Zespołu Interdyscyplinarnego dopuszczając się powtórzeń tekstu ustawy. Zadania bowiem i sposób działania zespołu interdyscyplinarnego wynikają z samej treści art. 9b ust.1 i 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie

Ponownie podkreślić trzeba, że w ramach regulacji dotyczącej zespołu interdyscyplinarnego, ustawodawca upoważnił radę 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. Prawidłowo zatem ocenił Prokurator, iż kwestionowane zapisy uchwały naruszają te zasady. Słusznie stwierdził, że zadania i sposoby działań zespołu interdyscyplinarnego wynikają już z samej treści art. 9b ust. 1 i 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Artykuł 9b ust. 2 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 wyżej powołanej ustawy nie daje radzie gminy upoważnienia do powiększenia katalogu tych zadań i sposobów działania. Rzeczywiście, tego rodzaju działanie nie mieści się w ramach przekazanego Radzie upoważnienia, jak i w świetle art. 7 Konstytucji, zobowiązującego organy władzy publicznej do działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Z tej przyczyny musi zatem zostać uznane za istotne naruszenie prawa. Przy czym, cele Zespołu wymienione w § 2 ust. 1 i 2 zaskarżonej uchwały pokrywają się z tymi wymienionymi w art. 9b ust. 1 i 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. To samo dotyczy § 3 ust 1 i 3 uchwały, które powtarzają zapisy art. 9a ust. 10 i 14 ustawy. Powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały, jak już wcześniej powiedziano, jest niedopuszczalne.

Z tych względów, na podstawie art. 147 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. -Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Sąd orzekł jak w wyroku.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Anna Jarosz

Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann