



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 28 grudnia 2016 r.

Poz. 8304

WYROK NR IV SA/PO 455/16
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 26 października 2016 r.

w sprawie zmiany uchwały w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 455/16

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 października 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Józef Maleszewski (spr.)

Sędziowie WSA Donata Starosta

WSA Izabela Bąk-Marciniak

Protokolant ref. staż. Agata Pawlicka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 października 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim

na uchwałę Rady Miejskiej w Pleszewie

z dnia 25 czerwca 2015 r., nr VI/60/2015

w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania

stwierdza nieważność uchwały Rady Miejskiej w Pleszewie z dnia 25 czerwca 2015 r., nr VI/60/2015 w sprawie zmiany uchwały nr VI/49/2011 Rady Miejskiej w Pleszewie z dnia 7 kwietnia 2011 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania w całości.

Sygn. akt IV SA/Po 455/16

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Pleszewie w dniu 25 czerwca 2015 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.); dalej: ustawa o samorządzie gminnym 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 o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, podjęła uchwałę nr VI/60/2015 w sprawie zmiany uchwały VI/49/2011 Rady Miejskiej w Pleszewie 7 kwietnia 2011 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Na powyższą uchwałę skargę do tutejszego Sądu złożył Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim wnosząc o stwierdzenie jej nieważności z powodu istotnego naruszenia: art. 2 ust.1 w zw. z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2016, poz. 296) w związku z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, poprzez zaniechanie opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym; naruszenie art. 9b ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie poprzez powtórzenie w § 3 ust. 2 załącznika do uchwały regulacji ustawowych.

Jak wskazał skarżący, mocą zaskarżonej uchwały Rada Miejska w Pleszewie określiła tryb i sposób powoływania i odwoływania oraz szczegółowe zasady funkcjonowania członków zespołu interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Zgodnie z art. 9a ust. 15 ustawy: "Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania."

W § 3 uchwały zapisano, że: "Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia." Tym samym, przewidziano wejście w życie uchwały bez jej publicznego ogłoszenia, co czyni uchwałę nieważną. Niezależnie od tego uchybienia w treści załącznika do skarżonej uchwały dopuszczono się także innych naruszeń prawa materialnego. W § 3 ust. 2 załącznika określono zadania zespołu interdyscyplinarnego, dopuszczając się przy tym powtórzeń tekstu ustawy. Powtarzanie zaś regulacji ustawowych przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i stanowi istotne naruszenie prawa.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik burmistrza Miasta i Gminy Pleszew wniósł o oddalenie skargi w całości, stając na stanowisku, że skarżona uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, zaś powielenie regulacji ustawowych jako ewentualne naruszenie zasad techniki prawodawczej nie miało charakteru istotnego i nie powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym 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).

Zaskarżona do tutejszego Sądu uchwała w istocie posiada wady skutkujące koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości. Na wstępie wskazać należy, 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 ugruntował się pogląd, iż aktem prawa miejscowego jest akt, którego adresatem jest szeroki krąg podmiotów (którzy mogą być jednak w jakiś sposób określone) 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 zaskarżona uchwała, mimo tego, iż zawiera normy o charakterze wewnętrznym, określającym wyłącznie organizację i pracę Zespołu, zawiera również normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Należy zatem przyznać rację Skarżącemu kiedy twierdzi, że zaskarżona uchwała zmieniająca uchwałę powołującą zespół interdyscyplinarny ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie winna być opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wejść w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia, chyba że w uchwale określono by dłuży termin jej wejścia w życie.

Stosownie do treści art. 9a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie 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. Ponadto w skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Z mocy art. 9a ust. 15 w zw. z ust. 3 -5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zadaniem rady gminy jest określenie w drodze uchwały, trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Z kolei, zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie 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 naruszenia 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt IV SA/Wr 593/09, LEX 646458). Istotnym naruszeniem prawa jest również niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego. Po myśli § 118 ust. 1 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. nr 100, poz. 908) na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt prawa miejscowego, który wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu.

Sąd orzekający w sprawie niniejszej w pełni podziela pogląd wyrażony w wyroku NSA z 11 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 1922/11 (CBOSA), że uchwała rady gminy w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego stanowi akt prawa miejscowego. 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 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie może być wątpliwości, że w uchwale normy prawne winny mieć charakter norm generalnych, powszechnych na terenie gminy i wywołujących określone skutki prawne. NSA podkreślił także w uzasadnieniu powyższego wyroku, że wykładnia systemowa wskazuje, iż skoro ustawodawca zdecydował o formie rozporządzenia dla określenia trybu powołania członków Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, jako organu jedynie opiniodawczo-doradczego ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, dla określenia organizacji, trybu działania i zasad uczestnictwa w pracach tegoż zespołu, to nie sposób odmówić cech prawa miejscowego uchwale rady gminy w przedmiocie trybu, sposobu powołania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz warunków jego funkcjonowania.

Jak słusznie spostrzegł Skarżący, cele Zespołu wymienione w § 3 ust. 2 załącznika do zaskarżonej uchwały pokrywają się z tymi wymienionymi w art. 9b ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Z kolei, 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 (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.), Sąd orzekł jak w wyroku.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski (spr.)

Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Izabela Bąk-Marciniak