



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 listopada 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Elżbieta Piechowiak (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Jerzy Bortkiewicz Asesor WSA Katarzyna Korycka
Protokolant	Starszy sekretarz sądowy Jakub Jagodziński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 listopada 2019 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Świeciu
na uchwałę Rady Gminy Osie
z dnia 4 października 2011 r. nr VIII/52/11
w przedmiocie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu
interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania

**stwierdza nieważność § 1 ust. 1, § 1 ust. 2 w części dotyczącej Kuratorów
Sądowych, § 1 ust. 3, § 3 i § 12 ust. 2 zaskarżonej uchwały.**



z oryginalne właściwe podpisy
z zgodność odpis z oryginałem
starszy sekretarz sądowy Ewa Majchrzak

UZASADNIENIE

Prokurator Rejonowy w Świeciu wniósł skargę na Uchwałę Nr VIII/52/11 Rady Gminy Osie z dnia 4 października 2011r. w sprawie trybu i sposobu powoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Osie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Zaskarżonej uchwale zarzucono: istotne naruszenie 40 ust.1 Ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j.Dz. U z 2019r. poz.506- dalej jako u.s.g.) w związku z art. 9a ust 15 ustawy z dnia 29.11.2005r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie(Dz.U. z 2005r.,Nr 180, poz.1493- dalej jako u.p.p.r.) poprzez wprowadzenie do Uchwały zapisów stanowiących przekroczenie delegacji ustawowej oraz naruszenie § 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (t.j.Dz.U. z 2016r. poz. 283) poprzez powtórzenie w Uchwale przepisów ustaw.

Na podstawie art. 147§ 1 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U 2018 r., poz. 1302, określanej dalej jako "P.p.s.a"),, Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały, w części t.j.:

-§ 1 ust.1 z uwagi na wskazanie w tym przepisie uchwały katalogu konkretnych podmiotów, których przedstawiciele mogą wejść w skład Zespołu Interdyscyplinarnego;

-§ 1 ust. 2 w części dotyczącej kuratorów sądowych z uwagi na wskazanie, iż Zespół Interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych między Wójtem Gminy Osie a podmiotami, o których mowa w paragrafie 1 ustępie 1 Uchwały czyli m. in. kuratorami sądowymi, podczas gdy wedle unormowań zamieszczonych w ustawie kuratorzy sądowi nie stanowią podmiotów, z którymi Wójt Gminy zawiera rzeczne porozumienia;

-§ 1 ust.3 Uchwały z uwagi na wskazanie, że Wójt może zwrócić się o wytypowanie członków zespołu do podmiotów działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, podczas gdy wedle unormowań zamieszczonych w ustawie (art. 9a ust. 5 ustawy) w skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele podmiotów innych niż określone w ust. 3,

działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie;

-§ 3 Uchwały z uwagi na powtórzenie w jej treści art. 9b ust 2 pkt 1-5 ustawy bez zachowania dosłowności aktu wyższego rzędu;

-§ 12 ust.2 Uchwały z uwagi na wskazanie nie zbieżnego z ustawą katalogu podmiotów, które wchodzi w skład grup roboczych.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej uwzględnienie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej jest Uchwała Nr VIII/52/11 Rady Gminy Osie z dnia 4 października 2011r. w sprawie trybu i sposobu powoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Osie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Podstawę wydania zaskarżonej uchwały stanowił art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, zgodnie z którym rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania.

Stosownie do treści art. 9a u.p.p.r., gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności w ramach pracy w zespole interdyscyplinarnym.

Dokonując wykładni tego przepisu w kontekście oceny zasadności zarzutów podniesionych w skardze przez Prokuratora należy wskazać, że 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. Powszechnie obowiązujący charakter norm zawartych w uchwale wydawanej na podstawie art. 9 a ust. 15 u.p.p.r. zobowiązuje zatem 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 i możliwości do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

Podstawy stwierdzenia nieważności uchwały lub aktu organu gminy wyznaczają natomiast przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994). W myśl art. 91 ust. 1 tej ustawy, uchwała lub zarządzenie 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. Tylko zatem istotne naruszenie prawa, a więc uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia mogą być podstawą do stwierdzenia nieważności uchwał jednostek samorządu terytorialnego (por. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. w sprawie II SA/Wr 1459/07, publ. OSS 1988, nr 3, poz. 79 oraz wyrok NSA z 8 lutego 1996 r. w sprawie SA/Gd 327/95). Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub brak podstawy prawnej, bądź przepisów prawa ustrojowego lub przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie to nie wystąpiło. O istotnym naruszeniu prawa można zatem mówić wówczas, gdy naruszenie dotyczy przepisów prawa ustrojowego, materialnego, czy procedury podejmowania aktów (por. wyroki NSA z 11 lutego 1998 r. w sprawie II SA/Wr 1459/97, publ. OwSS 1998/3/79; z 26 lipca 2012 r. w sprawie I OSK 679/12 i I OSK997/12, baza orzeczeń.nsa.gov.pl). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy pozostaje ona w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika wprost z treści tego przepisu.

Jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych, 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.

Zgodnie z 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. 9a u.p.p.r. w ust. 3, 4 i 5 szczegółowo określa skład zespołu interdyscyplinarnego, zaś norma art. 9a 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 Wielkopolskim 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 zawarto natomiast regulacje o treści:

„ § 1. 1. W celu powołania Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie, zwanego dalej Zespołem Interdyscyplinarnym, Wójt Gminy występuje do:

- 1) Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Osiu;
 - 2) Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Osiu;
 - 3) Posterunku Policji w Osiu;
 - 4) Jednostek oświatowych działających na terenie Gminy Osie;
 - 5) Gminnej Przychodni w Osiu;
 - 6) Niepublicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Osiu;
 - 7) Kuratorów sądowych;
 - 8) wybranych organizacji pozarządowych
- o wytypowanie swoich przedstawicieli na członków Zespołu Interdyscyplinarnego.”

W przepisach powyżej przytoczonych zatem nie tylko w sposób nieuprawniony ustawodawca lokalny w ogóle poddał regulacji materię, w zakresie której wypowiada się już ustawa, ale także dokonał niedozwolonego ograniczenia składu osobowego zespołu interdyscyplinarnego. 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. przez § 1 ust.1 zaskarżonej uchwały – co uzasadniało stwierdzenie jego nieważności.

Zasadny jest również zdaniem Sądu zarzut skargi dotyczący naruszenia w § 1 ust. 2 zaskarżonej Uchwały przepisu art. 9a ust.15 w zw. z art. 9a ust.8 u.p.p.r. W przepisie tym wskazano, że: „Zespół Interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych pomiędzy Wójtem Gminy Osie a podmiotami, o których mowa w ust.1 i 3”- czyli m.in. na podstawie porozumień z Kuratorami Sądowymi. Przepis ten stanowi zatem powtórzenie w wersji zmodyfikowanej art. 9a ust. 8 u.p.p.r., zgodnie z którym "Zespół interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych między wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta a podmiotami, o których mowa w ust. 3 lub 5". Do grupy podmiotów, które zawierają porozumienia z wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta ustawodawca nie zaliczył kuratorów sądowych. Ustawodawca lokalny nie miał zatem upoważnienia do modyfikacji normy ustawowej poprzez objęcie dyspozycją uchwalonego przepisu innych podmiotów niż wymienione w przepisie rangi ustawowej. Tym samym organ przekroczył w tym zakresie delegację ustawową.

W §1 ustęp 3 zaskarżonej uchwały znalazło się sformułowanie, że: „ Wójt może zwrócić się o wytypowanie członków zespołu interdyscyplinarnego także do innych podmiotów działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.” W ocenie Sądu, skoro kwestia składu osobowego zespołu interdyscyplinarnego uregulowana została w przepisach art. 9a ust.3, ust.4, ust.5 u.p.p.r., to brak było podstaw do uzupełniania powyższej normy ustawowej.

Za zasadny uznać również należy zarzut skargi ,że regulacja zawarta w § 3 Uchwały stanowi powtórzenie – z modyfikacją - art. 9b ust. 2 pkt 1-5 u.p.p.r. , co implikuje ocenę, że zaskarżony przepis narusza § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie Zasad techniki prawodawczej. Sąd uznał, że również w tym przypadku zachodziły podstawy do stwierdzenia ich

nieważności.

Należy dodać, że w orzecznictwie dopuszcza się możliwość powtórzenia w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych, o ile takie powtórzenie ma charakter dosłowny i jeżeli jest to uzasadnione względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, stanowiąc określenie materii, która jest regulowana aktem prawa miejscowego, co jednak w przedmiotowej sprawie nie miało miejsca. W powyższym zakresie stanowi to naruszenie art. 9a ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Zasadny jest także zarzut Prokuratora co do wadliwości § 12 ust. 2 zaskarżonej uchwały. Jak już była mowa wyżej art. 9a ust. 15 u.p.p.r. stanowi, że rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Nie ma w powyższym przepisie upoważnienia dla rady gminy do określenia trybu oraz sposobu powoływania grupy roboczej. W § 12 ust. 2 zaskarżonej uchwały wskazano, że "Skład grup roboczych ustala przewodniczący Zespołu spośród przedstawicieli, o których mowa w § 1 ust.1 i 3 niniejszej uchwały, w zależności od potrzeb wynikających z problemów występujących w indywidualnych przypadkach." Kwestia składu grupy roboczej została uregulowana w art. 9a ust. 11 pkt 1-5 i ust. 12 u.p.p.r., które stanowią, iż w skład grup roboczych wchodzi przedstawiciele:

- 1) jednostek organizacyjnych pomocy społecznej;
- 2) gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych;
- 3) Policji;
- 4) oświaty;
- 5) ochrony zdrowia.

W skład grup roboczych mogą wchodzić także kuratorzy sądowi, a także przedstawiciele innych podmiotów, specjaliści w dziedzinie przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Z ustawy nie wynika zatem upoważnienie dla rady gminy do określenia składu grup roboczych.

Dodatkowo Sąd zauważa, że w kwestionowanym § 12 ust.2 Uchwały zapisano, że skład grup roboczych ustala Przewodniczący. Należy wskazać, że zgodnie z art. 9a ust. 15 u.p.p.r. rada gminy został upoważniona m.in. do określenia szczegółowych warunki funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego. W ramach tak zakreślonej delegacji ustawowej brak jest upoważnienia do nadawania uprawnień

przewodniczącemu zespołu w zakresie ustalenia składu grupy roboczej. Z art. 9a ust. 6 u.p.p.r. wynika, że przewodniczący zespołu interdyscyplinarnego jest wybierany na pierwszym posiedzeniu zespołu spośród jego członków. Nie ma natomiast zapisu co do uprawnień takiego przewodniczącego, co oznaczać może jedynie, iż przewodniczy on obradom i poza uprawnieniami organizacyjnymi nie posiada żadnych innych kompetencji, bowiem te nie zostały mu przyznane zapisami ustawowymi. Ponadto z art. 9a ust. 10 u.p.p.r. wynika, że zespół interdyscyplinarny może tworzyć grupy robocze w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach. Zatem to Zespół, a nie jego Przewodniczący, może tworzyć grupę roboczą oraz ustalać jej skład. Z brzmienia art. 9a ust. 11 i 12 u.p.p.r. wynika nadto, kto może wchodzić w skład grup roboczych. Uprawnienia dla przewodniczącego zespołu w przedmiotowym zakresie nie sposób także wyprowadzić z upoważnienia rady do uregulowania szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu. Przypisana w § 12 ust. 2 uchwały kompetencja dla przewodniczącego zespołu stanowi zatem niedopuszczalne wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego z art. 9a ust. 15 u.p.p.r.

Reasumując, z zestawienia kwestionowanych przepisów uchwały z postanowieniami art. 9a ust. 3-5 i ust. 15 oraz art. 9a ust. 10, 11 i 12 u.p.p.r. wynika, że Rada Gminy Osie dokonała niedopuszczalnej modyfikacji przepisów ustawowych oraz wykroczyła poza delegację ustawową.

W konsekwencji, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd stwierdził nieważność wskazanych wyżej przepisów zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpis z oryginałem
starszy sekretarz sądu Ewa Majchrzak

