



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 24 listopada 2016 r.

Poz. 7189

### WYROK NR IV SA/PO 411/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 5 października 2016 r.

**w trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz  
szczegółowych warunków jego funkcjonowania**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 411/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 05 października 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Maciej Busz

Sędziowie WSA Donata Starosta

WSA Izabela Bąk-Marciniak (spr.)

Protokolant sekr. sąd. Agnieszka Walocha

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 05 października 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim

na uchwałę Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego

z dnia 25 sierpnia 2011 r. nr X/119/2011

w przedmiocie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz  
szczegółowych warunków jego funkcjonowania

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości

Sygn. akt IV SA/Po 411/16

### UZASADNIENIE

Rada Miejska Ostrowa Wielkopolskiego w dniu 25 sierpnia 2011 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, 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 X/119/2011 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Ostrowie Wielkopolskim oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Na powyższą uchwałę skargę do tutejszego Sądu złożył Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości, 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 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2016. 296) w związku z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, poprzez zaniechanie opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym; naruszenie art. 9a ust. 3 – 5 w zw. z ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. (Dz.U.2015.1390) o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie poprzez określenie w § 2 ust.1 i 2 Rozdziału II Załącznika do uchwały składu personalnego Zespołu Interdyscyplinarnego, ograniczenie ilościowe przedstawicieli poszczególnych członków Zespołu, rozszerzenie zapisu ustawy poprzez wskazanie jako członka Zespołu przedstawiciela Urzędu Miejskiego w Ostrowie Wlkp. i Straży Miejskiej, a także poprzez wskazanie w Rozdziale III § 8 przedstawicieli Urzędu Miejskiego wskazanych przez Prezydenta jako członków zespołu; naruszenie art.9a ust.15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie poprzez wskazanie w § 6 pkt 2 lit. d wśród przesłanek uzasadniających odwołanie członka Zespołu prawomocne skazanie wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne, powierzenie w § 12 załącznika do uchwały Zespołowi Interdyscyplinarnemu opracowania jego regulaminu organizacyjnego; naruszenie art.9b ust.1 i 2 ww ustawy oraz § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U.2016.283) poprzez określenie w Rozdziale I załącznika do uchwały Nr X/119/2011 zadań i sposobów działania Zespołu Interdyscyplinarnego będące powtórzeniem tekstu ustawy.

Jak wskazał Skarżący, mocą zaskarżonej uchwały Rada Miejska w Ostrowie Wielkopolskim 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 § 2 ust. 1 i 2 Rozdziału II określono skład personalny Zespołu Interdyscyplinarnego, wskazano ilość poszczególnych przedstawicieli, a także rozszerzono skład przewidziany ustawą o przedstawicieli Urzędu Miejskiego w Ostrowie Wielkopolskim i Straży Miejskiej. Nadto w Rozdziale III w § 8 ponownie uznano pracowników Urzędu Miejskiego wskazanych przez Prezydenta za członków Zespołu. Stanowi to naruszenie 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. Nadto Rada Miejska naruszyła także przepisy art.9b ust.1 i 2 cytowanej ustawy oraz § 118 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. 2016.283). W Rozdziale I załącznika do uchwały określiła zadania i sposób działania Zespołu Interdyscyplinarnego dopuszczając się powtórzeń tekstu ustawy. Powtarzanie zaś regulacji ustawowych przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i stanowi istotne naruszenie prawa.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Ostrowie Wielkopolskim wniosła o uwzględnienie skargi w całości.

## Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.) 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.Kmieciak, 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/Ol 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 wewnątrznie 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 powołująca 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 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 (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 sprawę przekazane do unormowania w tym upoważnieniu.

Jak słusznie spostrzegł Skarżący, niezależnie od uchybienia dotyczącego braku publikacji zaskarżonej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym skutkującego nieważnością uchwały, Rada w treści załącznika do uchwały dopuściła się także innych naruszeń prawa materialnego. A mianowicie określono skład personalny Zespołu Interdyscyplinarnego, wskazano ilość poszczególnych przedstawicieli, ponownie uznano pracowników Urzędu Miejskiego wskazanych przez Prezydenta za członków Zespołu. Regulowanie więc 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 (tak wyrok NSA z 20 kwietnia 1999r., sygn. akt II SA/Wr 364/98). Nadto Rada w Rozdziale I załącznika do 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 przemoc w rodzinie

Ponownie powiedzieć 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, Skarżący prawidłowo podkreślił, iż cele Zespołu wymienione w § 1 ust. 1 i 2 załącznika do zaskarżonej uchwały pokrywają się z tymi wymienionymi w art. 9b ust. 1 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

(-) Maciej Busz

Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Izabela Bąk-Marciniak