



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 6 lutego 2017 r.

Poz. 1092

**WYROK NR IV SA/PO 415/16**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU**

z dnia 15 grudnia 2016 r.

**w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 415/16

**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 15 grudnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Anna Jarosz

Sędziowie WSA Donata Starosta

WSA Józef Maleszewski (spr.)

Protokolant st.sekr.sąd. Justyna Hołyńska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 grudnia 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim

na uchwałę Rady Miejskiej w Kępnie

z dnia 26 maja 2011 r. nr VII/43/2011

w przedmiocie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania stwierdza nieważność uchwały Rady Miejskiej w Kępnie z dnia 26 maja 2011 r. nr VII/43/2011 w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie w Gminie Kępno oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania w całości.

Sygn. akt IV SA/Po 415/16

### UZASADNIENIE

Rada Miejska w Kępnie w dniu 26 maja 2011 r. na podstawie 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, oraz 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: u.s.g., podjęła uchwałę nr VII/43/2011 w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie w Gminie Kępno 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:

1. 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 (Dz. U. z 2016, poz. 296, dalej jako u.o.a.n.) w związku z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, poprzez zaniechanie opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym;

2. art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, poprzez wskazanie w § 5 ust. 2 pkt 4, wśród przesłanek uzasadniających odwołanie członka Zespołu, prawomocne skazanie wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne.

Jak wskazał Skarżący, mocą zaskarżonej uchwały Rada Miejska określiła tryb i sposób powoływania i odwoływania oraz szczegółowe zasady funkcjonowania członków zespołu interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie. W § 17 ust 2 Uchwały wskazano, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia. Tym samym przewidziano wejście w życie uchwały bez jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Skarżący ocenił, że uchwała określająca tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz warunki jego funkcjonowania jest aktem prawnym zawierającym przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Podejmowana jest na podstawie upoważnienia wykonawczego, a więc w sytuacji, gdy ustawa sama reguluje treść danej materii, a upoważnia organ stanowiący gminy do uregulowania jedynie trybu jej wykonania. Jest to zatem akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 u.s.g. Zdaniem Prokuratora art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie stanowi upoważnienie dla rady gminy do określenia w drodze uchwały trybu, sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, jak i warunków jego funkcjonowania. Normy te mają charakter generalny, wyznaczają określonym adresatom pewien sposób funkcjonowania i mają charakter powszechny na terenie gminy. Warunkiem wejścia w życie m.in. aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie - art.88 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 13 pkt 2 u.o.a.n., w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in.: akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy. W art. 2 ust. 1 u.o.a.n. zastrzeżono, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe

Dalej Prokurator napisał, że niezgodnie z art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Rada Miejska w Kępnie w § 5 ust. 2 pkt 4 Uchwały wskazała, jako jedną z przyczyn odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego, fakt skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne. Zawarty we wskazanym przepisie wymóg niekaralności członka Zespołu wyrokiem sądowym za przestępstwo umyślne, nie wchodzi w zakres unormowania pojęć „tryb” lub „sposób” powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Kompetencje wynikające z tych ustawowych pojęć odnoszą się jedynie do procedury wyłaniania lub odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Nie stanowią natomiast upoważnienia do tworzenia przesłanek materialnoprawnych ograniczających lub wykluczających członkostwo w zespole interdyscyplinarnym. Tym samym treść § 5 ust. 2 pkt 4 uchwały wykracza poza ustawowe upoważnienie.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik Burmistrza Miasta i Gminy Kępno wniosła o oddalenie skargi w całości. Zdaniem pełnomocniczki zaskarżona uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, ale jedynie przepisem wewnętrznym (aktem kierownictwa wewnętrznego), nie ustanawia przepisów powszechnie obowiązujących w rozumieniu at. 40 u.s.g. Adresatem zaskarżonej uchwały nie jest społeczność lokalna Gminy Kępno, bo wprost do niej ona się nie odnosi. Jest to typowy akt normatywny kierownictwa

wewnętrznego mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego. Zaskarżona Uchwała dotyczy jedynie organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego - Burmistrza, kierownika Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kępnie oraz członków zespołu interdyscyplinarnego, i reguluje ona szczegółowe kwestie związane z wykonywaniem ustawowo powierzonych im czynności. Zakres uregulowań przedmiotowej uchwały nie wkracza w sferę praw i obowiązków mieszkańców gminy normując zagadnienie wyłącznie w obrębie organizacji gminy.

Odnosząc się do drugiego zarzutu skargi, pełnomocniczka napisała, że zgodnie z treścią art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Stosownie do postanowień § 5 zaskarżonej uchwały, odwołania członka Zespołu dokonuje Burmistrz Miasta i Gminy Kępno, w trybie właściwym dla powołania członków Zespołu. Burmistrz Miasta i Gminy Kępno może odwołać członków Zespołu w każdym czasie, w szczególności : 1) na wniosek Przewodniczącego Zespołu, 2) na wniosek instytucji, organizacji lub podmiotu, którego członek jest przedstawicielem, 3) na wniosek zainteresowanego członka Zespołu, 4) w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne. Treść § 5 ust. 2 pkt 4 zaskarżonej uchwały nie wykracza poza ustawowe upoważnienie z art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Jeżeli nawet przyjąć, iż wymóg niekaralności członka Zespołu wyrokiem sądowym za przestępstwo umyślne, nie wchodzi w zakres pojęć „tryb” lub „sposób” powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, to mieści się on w zakresie pojęcia „szczegółowe warunki funkcjonowania” zespołu interdyscyplinarnego.

Nadto pełnomocnik wskazała, że zgodnie z treścią art. 94 ust. 1 u.s.g., nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. W takiej sytuacji, jeżeli istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o niezgodności z prawem uchwały lub zarządzenia. Mając na uwadze okoliczność, iż w rozpatrywanej sprawie minął już okres jednego roku od dnia podjęcia zaskarżonej uchwały, nie uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały organowi nadzorcemu, a zaskarżona uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, to za niezasadny uznać należy wniosek Skarżącego w przedmiocie stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały.

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 (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 2016 r. poz. 718 z późn. zm., dalej jako 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 szczególny 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 obowiązującym.

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. Kmiecniak, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102).

Zaskarżona do tutejszego Sądu uchwała w istocie posiada wadę skutkującą 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 ISA 2160/2001, publ. LEX 81765, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 2005 r., sygn. akt IOSK 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 wewnętrznym obowiązującego. Podzielić trzeba także stanowisko zaprezentowane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r. (sygn. akt IOSK 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 u.s.g. w związku z art. 13 ust. 1 pkt 2 u.o.a.n. 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. Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie zaznacza przy tym, że w pełni podziela stanowisko wyrażone we wcześniejszych wyrokach WSA w Poznaniu, zapadłych w sprawach ze skarg na uchwały dotyczące trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu (np. wyroki z 26 października 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 455/16, IV SA/Po 454/16, IV SA/Po 464/16; dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach, dalej jako CBOSA). 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 RP, 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 2016 r. poz. 283) 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.

Sąd zaznacza, że skoro zaskarżona uchwała jest jednak aktem prawa miejscowego, to cytowany w odpowiedzi na skargę przepis art. 94 ust. 1 u.s.g., ograniczający możliwość stwierdzenia nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy, nie może zostać wzięty pod uwagę. Wskazane ograniczenie nie obejmuje właśnie przypadku, jeżeli uchwała (zarządzenie) ma charakter aktu prawa miejscowego.

Jako zasadny Sąd ocenił również zarzut naruszenia art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, poprzez wskazanie w § 5 ust. 2 pkt 4 zaskarżonej uchwały, wśród przesłanek uzasadniających odwołanie członka Zespołu, prawomocne skazanie wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne. W ocenie Sądu, w przywołanym przepisie zaskarżonej uchwały zawarto przesłankę odwołania z członkostwa w zespole interdyscyplinarnym, wykraczając poza upoważnienie do określenia trybu i sposobu odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego. Ustawa nie nakłada na członków gminnych zespołów interdyscyplinarnych wymogu braku karalności za przestępstwo umyślne. Jednocześnie ustawodawca nie upoważnił Rady Miejskiej do określenia wymagań wobec członków zespołu interdyscyplinarnego. Z tej racji Rada może uregulować wyłącznie tryb odwoływania członków zespołu, a więc procedurę pozbawienia członkostwa. Uregulowanie zawarte w § 5 ust. 2 pkt 4 zaskarżonej uchwały nie mieści się w ramach przekazanego Radzie Miejskiej upoważnienia, co w świetle art. 7 Konstytucji RP, zobowiązującego organy władzy publicznej do działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, musi zostać uznane za istotne naruszenie prawa. Wyłącznie bowiem upoważnionym do kształtowania składu zespołu będzie Burmistrz, co wynika wprost z art. 9a ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Pamiętać należy, że 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 (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r. sygn. akt IV SA/Wr 593/09).

Z tych względów na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., Sąd orzekł jak w wyroku.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Anna Jarosz

Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski