



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 lipca 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jacek Jaśkiewicz
Sędziowie	Sędzia WSA Krzysztof Dziedzic Asesor WSA Jarosław Piątek (spr.)
Protokolant	referent stażysta Krzysztof Frączek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 4 lipca 2018 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Sulęcinie
na uchwałę Rady Miejskiej w Lubniewicach
z dnia 30 marca 2011 r., nr VI/38/2011
w przedmiocie uchwalenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków
Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania

stwierdza nieważność § 2 ust. 2, § 3 pkt 4 tiret czwarte zaskarżonej uchwały.



na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

04. 07. 2018
dnia podpis *Frączek*

Uzasadnienie

Rada Miejska w Lubniewicach w dniu 30 marca 2011 r., na podstawie art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej jako u.s.g.), 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.; obecnie t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1390, zwana dalej u.p.p.r.) podjęła uchwałę Nr VI/38/2011 w sprawie uchwalenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Skargę na powyższą uchwałę złożył Prokurator Rejonowy w Sulęcinie zaskarżając uchwałę w części to jest § 2 ust. 2 i § 3 pkt 4 tiret czwarty. Uchwale tej zarzucił istotne naruszenie prawa art. 9a ust. 15 u.p.p.r. poprzez wskazanie w § 3 pkt 4 wśród przesłanek uzasadniających odwołanie członka zespołu przed upływem kadencji skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe. Ponadto Prokurator zarzucił istotne naruszenie prawa – art. 9a ust. 3, ust. 4 i ust. 5 oraz art. 15 u.p.p.r. poprzez wskazanie w § 2 pkt 2 uchwały określenia ilości przedstawicieli podmiotów wchodzących w skład Zespołu Interdyscyplinarnego.

W uzasadnieniu skargi Prokurator podniósł, iż w zaskarżonej uchwale wskazano jako jedną z przyczyn odwołania członka zespołu przed upływem kadencji fakt skazania prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. Wymóg niekaralności członka zespołu za przestępstwo umyślne nie wchodzi w zakres unormowań dotyczących sposobu i trybu ich powoływania. Rada ma jedynie podstawowe kompetencje do procedury wyłaniania lub odwoływania członka zespołu interdyscyplinarnego. Prokurator wskazał, że rada nie ma natomiast kompetencji do tworzenia materialnoprawnych przesłanek, które mogłyby ograniczać lub wykluczać członków zespołu. Jest to wykroczenie poza ustawowe upoważnienie. Kolejnym wykroczeniem pozaustawowym było wskazanie w § 2 ust. 2 zaskarżonej uchwały składu zespołu, do którego wchodzi przedstawiciele instytucji, organizacji i jednostek organizacyjnych działających na terenie Gminy Lubniewice. Zdaniem Prokuratora Rada Miejska określając ilość

przedstawicieli wchodzących w skład zespołu wkroczyła w materię ustawową, co skarżący uznał za niedopuszczalne.

W odpowiedzi na skargę organ nie wniósł zastrzeżeń co do zarzutów podnoszonych w skardze.

Na rozprawie w dniu 4 lipca 2018 r. Prokurator Prokuratury Okręgowej w Gorzowie Wlkp. sprecyzował, że żądanie stwierdzenia nieważności § 3 pkt 4 uchwały dotyczy dokładnie tiretu (kropki) czwartego tego punktu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1066 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Zgodnie natomiast 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm. – dalej zwanej 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.). Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. 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 (por. Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102).

Przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej jest w niniejszej sprawie uchwała Rady Miejskiej w Lubniewicach z dnia 30 marca 2011 r. nr VI/38/2011 w sprawie uchwalenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Podstawę wydania tej uchwały stanowił art. 9a ust. 15 u.p.p.r., zgodnie z którym rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. 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 (por. wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., I OSK 1922/11, Lex nr 1111761). 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. Zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydenta 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 u.p.p.r. zadaniem rady gminy jest określenie w drodze uchwały, trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Należy zgodzić się ze skarżącym, że przekroczenie upoważnienia ustawowego nastąpiło w § 2 ust. 2 uchwały. Zgodnie z treścią wskazanego przepisu „w skład Zespołu wchodzi po jednym przedstawicielu następujących instytucji, organizacji i jednostek organizacyjnych działających na terenie Lubniewic:

- 1) Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Lubniewicach,
- 2) Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Lubniewicach,
- 3) Komendy Powiatowej w Sulęcinie,
- 4) służby zdrowia,
- 5) oświaty,
- 6) Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Sulęcinie,
- 7) kuratorzy Sądu Rejonowego w Sulęcinie,
- 8) innych podmiotów działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Należy wskazać, że rada nie ma uprawnień ustawowych do określenia składu zespołu interdyscyplinarnego. Wyłącznie upoważnionymi do kształtowania składu zespołu interdyscyplinarnego są bowiem podmioty wymienione w art. 9a ust. 2 u.p.p.r. Rada Miejska wkroczyła w tym zakresie w materię regulowaną ustawą, co jest niedopuszczalne. 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 (por. wyrok WSA w Poznaniu z 22 kwietnia 2015 r., IV SA/Po 1284/14, www.orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej CBOSA). Przytoczony § 2 ust. 2 uchwały nie jest jednak dosłownym powtórzeniem regulacji zawartej w art. 9a ust. 3 u.p.p.r. Rada Miejska dokonała bowiem modyfikacji treści art. 9a ust. 3 poprzez wskazanie konkretnych podmiotów, których przedstawiciele wchodzi w skład zespołu interdyscyplinarnego. Jednocześnie należy zauważyć, że rada nie była także uprawniona do określenia minimalnej liczby poszczególnych członków zespołu. Z mocy art. 9a ust. 15 w zw. z ust. 3 - 5 u.p.p.r. zadaniem rady gminy jest określenie w drodze uchwały, trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Takie postanowienia stanowią zatem przekroczenie delegacji ustawowej, co wobec istotnego naruszenia prawa musi prowadzić do stwierdzenia nieważności § 2 ust. 2 uchwały.

Rada Miejska w Lubniewicach w § 3 pkt 4 tiret czwarty zaskarżonej uchwały wskazała, że przesłanką uzasadniającą odwołanie członka zespołu

interdyscyplinarnego stanowi skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe. W ocenie Sądu wprowadzona przesłanka odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego, wykracza poza upoważnienie do określenia trybu i sposobu odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego. Zważyć trzeba, że ustawa nie nakłada na członków gminnych zespołów interdyscyplinarnych wymogu braku karalności za przestępstwo umyślne. Jednocześnie ustawodawca nie upoważnił rady gminy do określenia wymagań wobec członków zespołu interdyscyplinarnego. W świetle treści art. 9a ust. 15 u.p.p.r. rada gminy może uregulować wyłącznie tryb odwoływania członków zespołu, a więc procedurę pozbawienia członkostwa. Należy zatem stwierdzić, że uregulowanie zawarte w § 2 ust. 2 zaskarżonej uchwały nie mieści się w ramach przekazanego Radzie Gminy upoważnienia, co w świetle art. 7 Konstytucji, zobowiązującego organy władzy publicznej do działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, musi zostać uznane za istotne naruszenie prawa (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 października 2016 r., IV SA/Po 464/16, CBOSA).

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



na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

24. LIP. 2018

dnia podpis