



WYROK

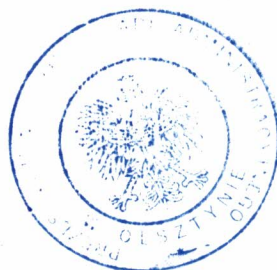
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 grudnia 2019 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodnicząca	sędzia NSA Janina Kosowska
Sędziowie	sędzia WSA Ewa Osipuk (spr.) sędzia WSA Piotr Chybicki
Protokolant	specjalista Wojciech Grabowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 31 grudnia 2019 roku
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Biskupcu
na uchwałę Rady Miejskiej w Jezioranach
z dnia 30 czerwca 2011 roku Nr VIII/44/11
w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Gminnego Zespołu
Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania
- stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

REFERENT
M. Gaida
Małgorzata Gaida

UZASADNIENIE

Uchwałą Nr VIII/44/11 z dnia 30 czerwca 2011 r., podjętą 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 z późn. zm.), dalej jako: „u.s.g.” w związku z art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. Nr 180, poz. 1493 z późn. zm.), zwanej dalej również: „ustawą”, Rada Miejska w Jezioranach uchwaliła uchwałę w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie na powyższą uchwałę wniósł Prokurator Rejonowy w Biskupcu, zaskarżając ją w całości. Zaskarżonej uchwale Prokurator zarzucił, że została wydana z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 9a ust. 15 w zw. z art. 9a ust. 2-5 i 8 oraz art. 9c ustawy, poprzez naruszenie delegacji ustawowej, wskazanej w art. 9a ust. 15 ustawy. Prokurator zarzucił przekroczenie delegacji ustawowej i wskazanie przez organ w § 1 ust. 2 wydanej uchwały nie tylko trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego, ale również jego składu. Ponadto, skarżący zakwestionował postanowienia § 3 ust. 4 uchwały, dotyczące sposobu składania przez członków Zespołu oświadczeń o zachowaniu poufności oraz postanowienia § 2, dotyczące możliwości zawarcia porozumień. Prokurator zarzucił też niezgodność z prawem postanowieniom § 4 ust. 1 i 2 i § 5 uchwały, poprzez wskazanie przesłanek uzasadniających odwołanie członka Zespołu.

Wskazując na powyższe, Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W odpowiedzi na skargę, Burmistrz Jezioran uznał skargę za zasadną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2167), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej - art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325), dalej jako: „p.p.s.a.” Jeżeli akt prawny, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., wydany zostanie z naruszeniem prawa, to - stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a - sąd uwzględnia skargę, stwierdzając jego nieważność w całości lub w części. Unormowanie to nie określa, jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych lub przepisach szczególnych.

Sąd, dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały w świetle powołanych wyżej kryteriów stwierdził, że skarga zasługuje na uwzględnienie.

Podstawy stwierdzenia nieważności uchwały lub aktu organu gminy wyznaczają przepisy u.s.g. W myśl art. 91 ust. 1 tej ustawy, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia nieważności uchwały 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.

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłoby do zastosowania tej sankcji. W tej kwestii odwołać się należy do przepisów u.s.g., w której mowa o dwóch rodzajach naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.). Jednak i tu brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów

regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, Lex nr 33805; z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, Lex nr 25639). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Natomiast w przypadku nieistotnego naruszenia prawa, nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

Przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej jest w niniejszej sprawie uchwała w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Uchwała ta została podjęta na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Uchwała w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, stanowi akt prawa miejscowego.

Materialnoprawną podstawę podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił przepis art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Zgodnie z tym przepisem - rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania.

Zgodnie z art. 9a ust. 1 ustawy, gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności w ramach pracy w zespole interdyscyplinarnym.

W myśl zaś art. 9a ust. 3 ustawy, 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.

Tymczasem, w § 1 ust. 2 uchwały, Rada ustaliła skład Zespołu Interdyscyplinarnego. Biorąc pod uwagę cytowane wyżej przepisy ustawy, Rada Gminy nie miała podstaw do ustalania składu Zespołu, gdyż uczynił to ustawodawca, a tym bardziej, do jego modyfikowania, co ma miejsce w tych postanowieniach uchwały. Rada powołała bowiem również innych przedstawicieli Zespołu Interdyscyplinarnego, niż przedstawiciele określani enumeratywnie w cytowanym przepisie ustawy i nie są to też przedstawiciele, o których mowa w art. 9a ust. 5 ustawy. W powyższym zakresie Rada wkroczyła zatem w materię uregulowaną ustawą i ją jednocześnie zmodyfikowała, co jest niedopuszczalne. Należy wprawdzie 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. Jednak § 1 ust. 2 uchwały nie jest dosłownym powtórzeniem regulacji zawartej w art. 9a ust. 3 i 4 ustawy, ani wykonaniem dyspozycji art. 9a ust. 5 ustawy.

Ponadto, wskazanie w § 3 ust. 4 uchwały, że każdy członek Zespołu Interdyscyplinarnego, przed udziałem w pierwszym posiedzeniu składu pisemne oświadczenie o zachowaniu poufności wszelkich informacji i danych uzyskanych w trakcie realizacji zadań Zespołu, stanowi naruszenie, polegające na przekroczeniu zakresu delegacji ustawowej. Obowiązek zachowania poufności obowiązujący członków zespołu został określony w art. 9c ust. 2 ustawy. W myśl tego przepisu - obowiązek ten rozciąga się także na okres po ustaniu członkostwa w zespole interdyscyplinarnym oraz w grupach roboczych. Dodatkowo, organ dokonał modyfikacji treści zapisu art. 9c ust. 3 ustawy, zgodnie z którym „Przed przystąpieniem do wykonywania czynności, o których mowa w art. 9b ust. 2 i 3, członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych składają organowi, o którym mowa w art. 9a ust. 2, oświadczenie...”. Rada zaś dopuściła wyłącznie oświadczenia pisemne, co jest niezgodne z cytowanym przepisem.

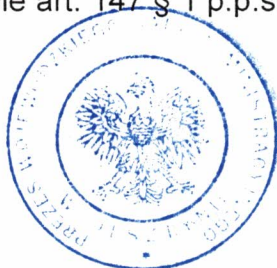
Odnosząc się do zarzutu Prokuratora naruszenia w § 4 ust. 1 i 2 i § 5 uchwały, wskazać należy, że słusznie Prokurator wskazał na uchybienia dotyczące przyczyn odwołania przewodniczącego Zespołu Interdyscyplinarnego.

Postanowienia art. 9a ust. 2 ustawy przyznają (wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi) kompetencję do powołania tego zespołu. Przepisy ustawy nie upoważniają jednak organu gminy do określania przesłanek odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego lub grupy roboczej. Wobec tego, § 4 ust. 1 i 2 uchwały wskazujący, że odwołanie przewodniczącego Zespołu Interdyscyplinarnego następuje w przypadku uzasadnionego podejrzenia o naruszenie zasad poufności danych informacji uzyskanych w trakcie realizacji zadań Zespołu oraz pisemnej rezygnacji jest niezgodny art. 9a ust. 2 i ust. 15 ustawy, gdyż wprowadzone przesłanki odwołania członka wykraczają poza upoważnienie do określenia trybu i sposobu odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego. Podobnie, postanowienia § 5 uchwały o odwołaniu członka Zespołu lub grupy roboczej na wniosek członka, na wniosek podmiotu, którego jest on przedstawicielem i na wniosek przewodniczącego Zespołu w razie rażącego zaniedbywania powierzonych obowiązków, nie znajdują uzasadnienia prawnego. W świetle art. 9a ust. 15 ustawy, rada gminy może uregulować wyłącznie tryb odwoływania członków zespołu, a więc procedurę pozbawienia członkostwa w Zespole. Postanowienia § 4 ust. 1 i 2 i § 5 uchwały nie określają zaś ani trybu, ani sposobu odwoływania członków zespołu, ani warunków jego funkcjonowania. Tym samym, stanowią przekroczenie delegacji ustawowej, co uzasadnia stwierdzenie nieważności tych postanowień.

Należy również podzielić stanowisko prokuratora, dotyczące § 2 uchwały. Zgodnie z art. 9a ust. 8 ustawy - zespół interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych między wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta a podmiotami, o których mowa w ust. 3 lub 5. Postanowienia § 2 uchwały stanowią więc modyfikację przepisu ustawy, co jest niedopuszczalne.

Reasumując, z zestawienia kwestionowanych postanowień uchwały z postanowieniami art. 9a ust. 2-5, ust. 8 i ust. 15 oraz art. 9c ustawy wynika, że Rada Miejska w Jezioranach dokonała niedopuszczalnej modyfikacji przepisów ustawowych oraz dopuściła się przekroczenia delegacji ustawowej. Postanowienia naruszające prawo determinują konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, ponieważ pozostałe postanowienia nie wyczerpują dyspozycji art. 9a ust. 15 ustawy.

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



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

REFERENT
Małgorzata Gajda