



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 22 lipca 2020 r.

Poz. 5996

WYROK NR IV SA/PO 1095/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 27 lutego 2020 r.

w sprawie uchwalenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Brzezinach oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 1095/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 lutego 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Maciej Busz (spr.)

Sędzia WSA Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska-Cybulska

Protokolant st. sekr. sąd. Natalia Kańduła

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 lutego 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim

na uchwałę Rady Gminy Brzeziny

z dnia 30 grudnia 2010 r. nr 18/IV/10

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

stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Brzeziny z dnia 30 grudnia 2010 roku numer 18/IV/10 w sprawie uchwalenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Brzezinach oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

UZASADNIENIE

Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Gminy Brzeziny z dnia 30 grudnia 2010 r. nr 18/IV/10 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania wnosząc o stwierdzenie jej nieważności.

Zaskarżonej uchwale zarzucił istotne naruszenie prawa materialnego:

□ Art. 2 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych z dnia 20.07.2000 r. (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz.296, dalej: u.o.a.n.) w zw. z art. 88 Konstytucji RP poprzez zaniechanie opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, podczas gdy jako akt prawa miejscowego winna być ona opublikowana i wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, chyba że określono by dłuższy termin jej wejścia w życie;

□ Art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1390, dalej: u.p.p.r.) poprzez wskazanie w § 2 ust. 3 pkt 3 załącznika do uchwały, wśród przesłanek uzasadniających odwołanie członka Zespołu Interdyscyplinarnego, prawomocne skazanie wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że uchwałą nr 18/IV/10 Rada Gminy Brzeziny w dniu 30 grudnia 2010 r., realizując przepisy noweli z dnia 29.07.2005 r. do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U.2015.1390) określiła tryb i sposób powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Brzezinach oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Integralną częścią uchwały jest załącznik do niej.

W § 3 uchwały wskazano, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia. Tym samym przewidziano wejście w życie uchwały bez jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym.

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 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.).

Warunkiem wejścia w życie m.in. aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie - art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Ustawa z dnia 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2016r., poz.296) stanowi w art. 13 pkt 2, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m. in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy. Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1 u.o.a.n.). Kwestionowana uchwała Rady Gminy Brzeziny, jako akt prawa miejscowego, winna być opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wskazywać co najmniej 14-dniowy termin wejścia w życie od momentu publikacji. Publikacja jest warunkiem koniecznym wejścia w życie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego.

W orzeczeniu z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 1922 (publ. CBOSA) NSA jednoznacznie stwierdził, że uchwała rady gminy w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego stanowi akt prawa miejscowego.

Niezachowanie tego wymagania czyni uchwałę nieważną. Takie stanowisko zajął WSA we Wrocławiu w sprawie o sygn. IV SA/Wr 321/11 w wyroku z dnia 20.09.2011 r., a także WSA w Olsztynie w sprawie o sygn. II SA/Ol 348/11 w wyroku z dnia 14.06.2011 r. oraz w sprawie II SA/Ol 365/11 w wyroku z dnia 05.07.2011 r.

Niezależnie od powyższego uchybienia skutkującego nieważnością zaskarżonej uchwały, w jej treści dopuszczono się także innego naruszenia prawa materialnego. W § 2 ust. 3 pkt 3 załącznika do uchwały, wśród przyczyn uzasadniających odwołanie członka Zespołu, wymieniono fakt skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Tego rodzaju kryterium 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 materialno-prawnych ograniczających lub wykluczających członkostwo w zespole interdyscyplinarnym. Tym samym treść § 1 ust. 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały wykracza poza ustawowe upoważnienie wynikające z art. 9a ust. 15 u.p.p.r. (wyrok WSA we Wrocławiu w sprawie III SA/Wr 229/11 i IV SA/Wr 120/11).

Wójt Gminy Brzeziny w odpowiedzi na skargę uznał jej zasadność w całości. Jednocześnie wskazał, że na najbliższej sesji Rady Gminy Brzeziny zostanie podjęta nowa uchwała w sprawie trybu i sposobu powołania i odwołania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego w Brzezinach oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

W dniu 29 sierpnia 2019 r. Rada Gminy Brzeziny podjęła uchwałę nr X/77/2019 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. W § 5 wskazanej uchwały zawarto postanowienie, zgodnie z którym traci moc tożsama przedmiotowo uchwała Rady Gminy Brzeziny nr 18/IV/10 z dnia 30 grudnia 2010 r., zaś zgodnie z § 6 uchwały wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Uchwała z dnia 29 sierpnia 2019 r. została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 11 września 2019 r. Odpis przedmiotowej uchwały został przekazany do Sądu wraz z pismem z dnia 16 września 2019 r.

Postanowieniem z dnia 8 października 2019 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu umorzył postępowanie sądowoadministracyjne w sprawie ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim na uchwałę Rady Gminy w Brzezinach z uwagi na bezprzedmiotowość postępowania.

W uzasadnieniu orzeczenia Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał, iż wadliwość zaskarżonej uchwały jest bezsporna, bowiem będąc aktem prawa miejscowego, zawierała postanowienia sprzeczne z przepisami normującymi zasady i tryb ogłaszania takich aktów. Jednocześnie zaprezentowano stanowisko, iż zaskarżona uchwała, jako nieopublikowana w trybie właściwym dla aktów prawa miejscowego, w świetle art. 88 ust. 1 Konstytucji RP nigdy nie stała się powszechnie obowiązującym prawem, a zatem nie mogła i nadal nie może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie. W ocenie Sądu brak w odniesieniu do zaskarżonej uchwały konstytutywnej cechy („ogłoszenia”) aktu prawa powszechnie obowiązującego, jakim jest akt prawa miejscowego, jest ewidentny i jako taki musi być w szczególności uwzględniany przez wszystkie sądy i organy rozważające możliwość zastosowania tej uchwały w konkretnej sprawie, skutkując odmową jej zastosowania. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zaznaczył ponadto, iż z uwagi na stwierdzoną bezprzedmiotowość postępowania, Sąd nie był władny badać zgodności z prawem postanowień merytorycznych uchwały.

Zażalenie na powyższe postanowienie złożył Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim. Skarżący, powołując się na wyroki NSA oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, nie podzielił stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wyrażonego w zaskarżonym postanowieniu i wskazał, iż uchylenie uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania wywołanego tą skargą na tę uchwałę, gdyż sąd administracyjny ma uprawnienie do stwierdzenia nieważności takiego aktu, a więc orzeczenia o jego wadliwości od chwili jego podjęcia, tj. z mocą *ex tunc*. Uchylenie uchwały przerywa skutek prawny z dniem jej uchylenia, ale pozostawia w mocy skutki prawne powstałe na podstawie uchylonej uchwały od dnia jej wejścia w życie do obrotu do dnia jej uchylenia (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 22.05.2013 r., I SA/Br 147/13). Prokurator podniósł, iż zaskarżona uchwała, pomimo że nie została właściwie ogłoszona, funkcjonowała w obrocie prawnym przez osiem lat i przez ten czas wywoływała określone skutki. Komisja, która została powołana na podstawie jej zapisów, w praktyce działała i podejmowała określone decyzje w różnych dziedzinach.

Postanowieniem z dnia 4 grudnia 2019 r., sygn. akt I OZ 1189/19, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżone postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 października 2019 r., uwzględniając zażalenie Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż brak jest podstaw do uznania, że sprawa jest bezprzedmiotowa. Brak publikacji aktu w Dzienniku Urzędowym nie wyklucza, że akt ten był w praktyce stosowany do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie uchwały przez Radę Gminy. Skoro zatem uchylenie uchwały nie wykluczało rozpoznania skargi, a postępowanie nie było bezprzedmiotowe z uwagi na uznanie że uchwała nigdy nie weszła formalnie do obrotu prawnego, zażalenie było zasadne. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że zagadnienie dopuszczalności rozpoznania przez sąd skargi na uchwałę, która przestała obowiązywać, było już wielokrotnie przedmiotem rozważań nie tylko sądów administracyjnych. Powołał uchwałę z dnia 14 września 1994 r., sygn. akt W 5/94 (Lex nr 25333), w której Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie stwierdził, że zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej dokonana po zaskarżeniu tej uchwały do sądu administracyjnego nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę. Naczelny Sąd Administracyjny podzielił powyższe stanowisko, dominujące w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu 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. 2107 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej "p.p.s.a.") – nawiązującego w tym zakresie wprost do art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) – kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (pkt 5) oraz inne akty tych organów i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Stosownie zaś do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną.

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 istotnych naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (obecnie Dz.U. z 2019r., poz. 506 ze zm., zwana dalej "u.s.g."), zgodnie z którym 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 obowiązującego.

Zaskarżonej uchwale Prokurator zarzucił istotne naruszenie art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (obecnie Dz.U. z 2019r., poz. 1461, dalej "u.o.a.n."), poprzez zaniechanie opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, podczas gdy jako akt prawa miejscowego winna być ona opublikowana i wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, chyba że określono by dłuższy termin jej wejścia w życie.

Odnosząc się do tak postawionego zarzutu należy wskazać, że uchwała podjęta przez radę gminy 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 sądowoadministracyjnym ugruntował się pogląd, iż aktem prawa miejscowego jest akt, którego adresatem jest szeroki krąg podmiotów (które 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 2160/01, dostępne LEX 81765; wyrok NSA z dnia 22 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 971/05, dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl). 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, dostępny www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

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 wewnętrznie obowiązującego. Podzielić trzeba także stanowisko zaprezentowane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r. (sygn. akt I OSK 669/06, www.orzeczenia.nsa.gov.pl), 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.

Stosownie do treści art. 9a ustawy z 29 lipca 2005r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2015r., poz. 1390 ze zm., dalej "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 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 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.

Sąd orzekający w sprawie niniejszej w pełni podziela pogląd ugruntowany już w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, że uchwała rady gminy w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego stanowi akt prawa miejscowego (np. wyrok NSA z 11 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 1922/11, dostępny www.orzeczenia.nsa.gov.pl). 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 może być wątpliwości, że normy prawne zawarte w uchwale mają charakter norm generalnych, powszechnych na terenie gminy i wywołujących określone skutki prawne.

W ocenie Sądu, chociaż niewątpliwie większość przepisów zaskarżonej uchwały zawiera normy o charakterze wewnętrznym, określającym wyłącznie organizację i pracę zespołu, to jednak w treści uchwały można też znaleźć normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Skoro bowiem ustawodawca w art. 9a ust. 3 u.p.p.r. określił podmioty wchodzące w skład zespołu interdyscyplinarnego i część z tych podmiotów nie jest są podporządkowana Radzie Gminy, czy też Wójtowi Gminy, to uchwała określająca tryb powoływania tych osób w skład zespołu jest aktem prawa miejscowego. Powołanie na członka zespołu przedstawiciela np. Policji, czy też kuratorów sądowych oznacza, że w skład Zespołu wejdą osoby, które w żaden sposób nie są powiązane z organami gminy i nie funkcjonują w jej strukturach. Przepisy zaskarżonej uchwały mają więc charakter generalny i abstrakcyjny, wyznaczają ich adresatom pewien sposób zachowania się w ramach pracy w zespole. Generalny charakter przepisu wyraża się poprzez określenie adresata, przez wskazanie jego cech, a abstrakcyjność normy oznacza, że postanowienia uchwały mają zastosowanie w pewnych powtarzających się okolicznościach. Zaskarżona uchwała jest zatem kierowana do nieokreślonego kręgu podmiotów, które spełniają określone kryteria. Należy zatem przyznać rację Prokuratorowi, że zaskarżona uchwała powołująca Zespół Interdyscyplinarny ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie jako akt prawa miejscowego winna być opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wejść w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia, chyba że w uchwale określono by dłuższy termin jej wejścia w życie. Brak ogłoszenia uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym obligował Sąd do stwierdzenia jej nieważności w całości.

Sąd wskazuje, że już samo powyższe uchybienie skutkuje stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Należy wskazać, że zaskarżona uchwała posiada również inne uchybienia (dotyczące wskazania w § 2 ust. 3 pkt 3 załącznika do uchwały jako przyczynę uzasadniającą odwołanie członka Zespołu fakt skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe), na które należy zwrócić uwagę, by nie powtórzyć ich przy ponownym podejmowaniu przedmiotowej uchwały.

Ustawa nie nakłada na członków gminnych zespołów interdyscyplinarnych wymogu braku karalności za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe. 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.

Rada Gminy w zaskarżonej uchwale zadecydowała, że osoba skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe nie może uczestniczyć w pracach zespołu. Działanie takie nie mieści się w ramach przekazanego Radzie 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. Wyłącznie bowiem upoważnionym do kształtowania składu zespołu będzie Wójt, co wynika wprost z art. 9a ust. 2 ustawy. Wobec tego § 2 ust. 3 pkt 3 załącznika do uchwały wkracza w ustawową kompetencję organu wykonawczego.

Wskazać 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r. sygn. akt IV SA/Wr 593/09).

Z powyżej wskazanych powodów, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości, jak orzeczono w sentencji wyroku.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA

(-) Maria Grzymisławska-Cybulska