

Sygn. akt II SA/OI 263/20



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 27 sierpnia 2020 roku**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie  
w składzie następującym:

Przewodnicząca	sędzia WSA Beata Jezielska
Sędziowie	sędzia WSA Piotr Chybicki
	sędzia WSA Bogusław Jażdżyk (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 27 sierpnia 2020 roku sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nidzicy na uchwałę Rady Miejskiej w Nidzicy z dnia 26 października 2017 r., nr XLIII/597/2017 w przedmiocie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego w Nidzicy oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania **stwierdza nieważność Załącznika do zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 3 ust. 9 i ust. 13.**



Na oryginale właściwe podpisy

ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM  
REFERENT STAŻYSTA

  
Karolina Cegiętka



## UZASADNIENIE

Rada Miejska w Nidzicy (dalej jako: Rada Miejska) w dniu 26 października 2017r. podjęła uchwałę nr XLIII/597/2017 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego w Nidzicy oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity na dzień wydania aktu - Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm., dalej jako: u.s.g.) oraz art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (tekst jednolity na dzień wydania aktu - Dz. U. z 2015 r., poz. 1390 ze zm., dalej jako: u.p.p.r.).

Skargę do tut. Sądu na powyższą uchwałę wniósł Prokurator Rejonowy w Nidzicy (dalej jako: Prokurator lub strona skarżąca) w części dotyczącej § 3 ust. 9 i 13 załącznika do przedmiotowej uchwały (dalej jako: Regulamin), żądając stwierdzenia jej nieważności w tym zakresie. Prokurator podniósł zarzut naruszenia art. 9a ust. 15 i art. 9c ust. 3 u.p.p.r. oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji RP poprzez przekroczenie granic upoważnienia ustawowego z art. 9a ust. 15 u.p.p.r., który to przepis nie przewiduje kompetencji rady gminy (miejskiej) do określenia obowiązku uczestniczenia w pracach Zespołu Interdyscyplinarnego jak to wskazano w § 3 ust. 13 Regulaminu, a także sprzecznego z art. 9c ust. 3 u.p.p.r. uregulowania w § 3 ust. 9 Regulaminu, odbierania od członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego oświadczenia o zachowaniu poufności wszelkich informacji i danych, które uzyskali przy realizacji zadań, o których mowa w art. 9b ust. 2 i 3 u.p.p.r. jedynie w formie pisemnej, podczas gdy powołany przepis nie ogranicza sposobu przyjmowania oświadczeń jedynie do formy pisemnej. W uzasadnieniu podniesiono, że delegacja ustawowa określona w art. 9a ust. 15 u.p.p.r. upoważnia radę gminy do wydania w ramach prawa miejscowego przepisów o charakterze proceduralnym, organizacyjnym, przy czym nie można nakładać obowiązków, które mogą być sprzeczne z normami prawa rangi wyższej niż akt prawa miejscowego. W myśl art. 9a ust. 3, 4 i 5 u.p.p.r. warunkiem uczestnictwa w pracach zespołu jest fakt bycia przedstawicielem określonego podmiotu lub też pełnienia określonej funkcji. Podkreślono, że przepisy u.p.p.r. nie określają wymogów jakimi powinien legitymować się członek zespołu interdyscyplinarnego ani przesłanek materialno-prawnych ograniczających bądź wykluczających członkostwo w zespole, w szczególności u.p.p.r. nie uzależnia członkostwa w tym zespole od oceny jego pracy, czy też nienależytego wywiązywania się z obowiązków w zespole. Jednocześnie ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego gminy do określenia wymagań

wobec członków zespołu interdyscyplinarnego. Wskazano, że wprawdzie art. 9a ust. 7 u.p.p.r. stanowi, że posiedzenia zespołu interdyscyplinarnego odbywają się w zależności od potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz na trzy miesiące, to jednak art. 9a ust. 13 u.p.p.r. przewiduje, że członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych, które wcale nie ograniczają się do uczestnictwa w posiedzeniach. Zaznaczono przy tym, że nałożenie na członków zespołu bezwzględnego obowiązku uczestniczenia w pracach zespołu może być w pewnych okolicznościach niemożliwe do zrealizowania, co dodatkowo jest niezgodne z zasadami demokratycznego państwa prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP. Jednocześnie podniesiono, że § 3 ust. 9 Regulaminu jest niezgodny z uregulowaniem zawartym w art. 9c ust. 3 u.p.p.r., który to przepis nie uzależnia odebrania oświadczenia o zachowaniu poufności wszelkich informacji i danych wyłącznie w formie pisemnej. Możliwe jest bowiem ustne pouczenie o powyższym obowiązku i potwierdzenie jedynie podpisem przez członka Zespołu, że takie oświadczenie jak przewidziano w powołanym przepisie ustawy, zostało odebrane.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Nidzicy wniósł o jej oddalenie w części dotyczącej § 3 ust. 9 i ust. 13 Regulaminu i jednocześnie wniósł o stwierdzenie nieważności Regulaminu w części dotyczącej § 3 ust. 9 w zakresie wyrazu "pisemne". W uzasadnieniu podniesiono, że obowiązujące przepisy w istocie nie wskazują w jakiej formie ma być złożone oświadczenie członka Zespołu, niemniej jednak w ocenie organu wystarczające będzie jeżeli Sąd, orzekając w niniejszej sprawie, stwierdzi nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie dotyczącym § 3 ust. 9 Regulaminu co do wyrazu "pisemnie". Z kolei obowiązek uczestnictwa w posiedzeniach Zespołu, określony w § 3 ust. 13 Regulaminu, został zawarty właśnie z uwagi na to, że członkami Zespołu są osoby pełniące określone funkcje jako przedstawiciele instytucji wskazanych w uchwale a ich członkostwo wynika ze wskazania osób kierujących tymi podmiotami, przy czym ich działania w ramach Zespołu są działaniami w zakresie czynności służbowych lub zawodowych.

**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 (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 2167), sąd administracyjny sprawuje w zakresie swej właściwości, kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. W myśl art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej jako: p.p.s.a.), kontrola działalności administracji

publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie między innymi w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Przy czym, Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Stosownie do treści art. 147 p.p.s.a. Sąd, uwzględniając skargę na uchwałę, stwierdza nieważność uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że uchwała wydana została z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłoby do zastosowania tej sankcji. Zasadnym jest zatem sięgnięcie do przepisów u.s.g., gdzie przewidziano dwa rodzaje 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.). Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, 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 takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 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 NSA: z dnia 11 lutego 1998r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, LEX nr 33805; z dnia 8 lutego 1996r., sygn. akt SA/Gd 327/95, LEX nr 25639).

Należy podkreślić, że w judykaturze dominuje stanowisko, zgodnie z którym powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji. Uchwała rady gminy nie może

Sygn. akt II SA/OI 263/20

regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności (por. wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, LEX nr 597127).

Należy dodać, że 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 WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt IV SA/Wr 593/09, LEX 646458, CBOSA).

Rozpoznając wniesioną w niniejszej sprawie skargę, Sąd uznał, że zasługuje ona na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że przedmiotowa skarga została rozpoznana przez Sąd na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a., zgodnie z którym sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. Jak wynika z akt sprawy wniosek taki został złożony przez stronę skarżącą w piśmie z 4 maja 2020 r., a jego odpis został doręczony organowi 14 maja 2020 r. Jednakże z uwagi na obowiązujący stan epidemiczny bieg 14-dniowego terminu, o którym mowa w art. 119 pkt 2 p.p.s.a., rozpoczął się dopiero 24 maja 2020 r., stosownie do art. 68 ust. 6 ustawy z 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku

Sygn. akt II SA/OI 263/20

z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 875). W tak liczonym terminie organ nie zażądał przeprowadzenia rozprawy.

Materialnoprawną podstawę wydania przedmiotowej uchwały stanowi art. 9a ust. 15 u.p.p.r. Stosownie do tego przepisu, rada gminy określa, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Biorąc pod uwagę 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, że 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 1922/11; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 lutego 2019 r., sygn. II SA/OI 60/19, dostępne w CBOSA). Należy również zauważyć, że przepisy przedmiotowego aktu prawa miejscowego nie są stanowione po to, aby informować o prawach i obowiązkach wynikających z przepisów powszechnie obowiązujących, ale mają konkretyzować ściśle treść delegacji ustawowej z uwzględnieniem specyfiki danej gminy. Oczywistym jest, że rada gminy uchwalając przepisy prawa miejscowego powinna to czynić w zgodzie z upoważnieniem oraz postanowieniami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), stanowiącego w myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, źródło powszechnie obowiązującego prawa.

W świetle powyższych rozważań w ocenie Sądu należy podzielić zarzut strony skarżącej odnośnie do § 3 ust. 9 Regulaminu, z którego wynika, że członkowie Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego oraz grup roboczych, przed udziałem w pierwszym posiedzeniu, składają Burmistrzowi pisemne oświadczenie o zachowaniu poufności informacji i danych, które uzyskali w ramach działania w Zespole Interdyscyplinarnym. Regulacja ta stanowi bowiem niedopuszczalną modyfikację art. 9c ust. 3 u.p.p.r., 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 o treści ściśle wskazanej w tym przepisie. Przepisy u.p.p.r. nie ograniczają zatem formy tego oświadczenia wyłącznie do formy pisemnej. Tym samym, dopuszczalne są także inne formy złożenia przedmiotowego oświadczenia jak np. złożenie go w formie ustnej z

Sygn. akt II SA/OI 263/20

wpisem oświadczenia do protokołu. W konsekwencji należy przyjąć, że wskazane uregulowania Regulaminu jako podjęte z istotnym naruszeniem art.9c ust. 3 u.p.p.r., w sposób znaczący modyfikujące jego treść bez jednoczesnego upoważnienia organu gminy do takiej zmiany, stanowią o wadliwości zaskarżonej uchwały w tym zakresie (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 674/19, CBOSA).

Zasadny jest również zarzut Prokuratora odnośnie do § 3 ust. 13 Regulaminu, zgodnie z którym uczestnictwo w posiedzeniach Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego jest obowiązkowe. Tak sformułowany zapis przekracza bowiem zakres upoważnienia ustawowego i tym samym, narusza art. 7 Konstytucji RP. Z delegacji ustawowej zawartej w art. 9a ust. 15 u.p.p.r. wynika uprawnienie rady m.in. do ustalenia szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego. Należy przy tym zaznaczyć, że członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych (art. 9a ust.13 u.p.p.r.), a prace w ramach grup roboczych są prowadzone w zależności od potrzeb zgłaszanych przez zespół interdyscyplinarnych lub wynikających z problemów występujących w indywidualnych przypadkach (art. 9a ust. 14 u.p.p.r.). Zatem nałożenie na członków zespołu, w istocie bezwzględnego, obowiązku uczestniczenia w pracach zespołu, nie mieści się w granicach upoważnienia organu do określenia "warunków funkcjonowania zespołu", które odnoszą się do kwestii organizacyjnych. Ponadto wykreowanie takiego obowiązku w akcie prawa miejscowego, będącego źródłem prawa powszechnie obowiązującego, narusza również art. 2 Konstytucji RP, odnoszący się do zasady demokratycznego państwa prawa, gdyż nakłada na adresatów tej normy obowiązki, które mogą być w pewnych okolicznościach niemożliwe do zrealizowania (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 407/18, dostępne w CBOSA). Nie budzi bowiem wątpliwości, że upoważnienie ustawowe należy interpretować w sposób ścisły, a wszelkie wykroczenie poza delegację ustawową stanowi istotne naruszenie prawa.

Mając powyższe na względzie Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

REFERENT STAŻYSTA

*Karolina Cegiętka*