

**UCHWAŁA NR XXIII / 173 / 2016**  
**RADY MIEJSKIEJ W KĘPNIE**  
**z dnia 12 maja 2016 roku**

**w sprawie przekazania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270, poz. 1101 i poz. 1529, z 2014 r. poz. 543, z 2015 r. poz. 658, poz. 1191, poz. 1224, poz. 1269 i poz. 1311 oraz z 2016 r. poz. 394) **uchwała się, co następuje :**

§ 1

1. Przekazać Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu skargę Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim wniesioną w dniu 15 kwietnia 2016 r. na uchwałę Nr VII/43/2011 Rady Miejskiej w Kępnie z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w Gminie Kępno oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, wraz z kompletnymi uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę.
2. Uznać skargę, o której mowa w ust. 1, za niezasadną i wnieść o jej oddalenie.

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta i Gminy Kępno.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

  
PRZEWODNICZĄCY  
RADY MIEJSKIEJ  
*mgr inż. Andrzej Stachowiak*

Sporządził R.Kaczor

**UZASADNIENIE**  
**UCHWAŁY NR XXIII/ 173 /2016**  
**RADY MIEJSKIEJ W KĘPNIE**  
**z dnia 12 maja 2016 r.**

**w sprawie przekazania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu skargi  
Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim**

W dniu 26 maja 2011 r. Rada Miejska w Kępnie podjęła uchwałę Nr VII/43/2011 w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w Gminie Kępno oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Przedmiotową uchwałę doręczono w dniu 4 czerwca 2011 r. organowi nadzorcemu – Wojewodzie Wielkopolskiemu.

W dniu 15 kwietnia 2016 r. wpłynęła do Urzędu Miasta i Gminy w Kępnie skarga Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim na uchwałę Rady Miejskiej w Kępnie Nr VII/43/2011 w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w Gminie Kępno oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim zarzucił zaskarżonej uchwale 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. (tekst jednolity Dz.U.2016.296) 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 (tekst jednolity Dz.U.2015.1390) poprzez wskazanie w § 5 ust. 2 pkt 4, wśród przesłanek uzasadniających odwołanie członka Zespołu, prawomocne skazanie wyrokiem za przestępstwo umyślne.

W uzasadnieniu ww. skargi, odnośnie pierwszego z podniesionych w petitum skargi zarzutów wskazano, iż 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. W ocenie Skarżącego, 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.

Artykuł 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.

Ustawa z dnia 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity Dz.U.2016.296) w art. 13 pkt 2 stanowi, 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 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych).

Kwestionowana uchwała Rady Miejskiej 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.

Niezachowanie tego wymagania czyni uchwałę nieważną. Takie stanowisko zajęł WSA we Wrocławiu w sprawie IV SA/Wr/324/11 w wyroku z dnia 20.09.2011 r., a także WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 14.06.2011 r. (II SA/Ol 348/11) oraz z dnia 05.07.2011 r. (II SA/Ol/365/11).

Odnosnie drugiego z zarzutów podniesionych w petitum skargi, w uzasadnieniu ww. skargi wskazano, iż niezgodnie z art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Rada Miejska 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 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, w ocenie Skarżącego, treść § 5 ust. 2 pkt 4 uchwały wykracza poza ustawowe upoważnienie (wyrok WSA we Wrocławiu w sprawie III SA/Wr 229/11 i IV Sa/Wr 120/11).

Wskazując na powyższe zarzuty, Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Kępnie.

Po pierwsze, za niezasadny uznać należy zarzut rzekomego istotnego naruszenia przez Radę Miejską w Kępnie prawa materialnego, a mianowicie art. 2 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 z dnia 20 lipca 2000 r. ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 296) w zw. z art. 88 Konstytucji RP, poprzez zaniechanie opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zaskarżoną uchwałą Rada Miejska w Kępnie określiła tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie w Gminie Kępno, zwanego dalej „Zespołem”, oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania.

W § 2 zaskarżonej uchwały Rada Miejska w Kępnie określiła, iż obsługę organizacyjno - techniczną Zespołu zapewnia Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kępnie w Gminnym Ośrodku Wsparcia Rodziny w Kryzysie w Mianowicach, w szczególności w zakresie: 1) przygotowania posiedzeń Zespołu i grup roboczych oraz materiałów niezbędnych do udziału w posiedzeniach, 2) sporządzenia protokołów z posiedzeń, 3) prowadzenia jednolitej bazy danych dotyczących Zespołu i grup roboczych.

W § 3 zaskarżonej uchwały Rada Miejska w Kępnie określiła, iż członków Zespołu powołuje w drodze zarządzenia Burmistrz Miasta i Gminy Kępno, spośród osób pisemnie zgłoszonych przez osoby uprawnione do reprezentowania podmiotów, o których mowa w art. 9a ust. 3, ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Kandydaci na członków Zespołu powinni wyrazić pisemną zgodę na uczestnictwo w pracach Zespołu.

W § 4-13 zaskarżonej uchwały Rada Miejska w Kępnie określiła sposób odwołania członka Zespołu przez Burmistrza Miasta i Gminy Kępno – w trybie właściwym dla powołania członka Zespołu oraz szczegółowe warunki funkcjonowania Zespołu, w tym czynności

wykonywane przez członków Zespołu na pierwszym posiedzeniu Zespołu, tryb i sposób powoływania Przewodniczącego i Zastępcy Przewodniczącego Zespołu, sposób odwołania ww. osób, sposób zwoływania posiedzeń Zespołu, prowadzenia prac i kierowania pracami Zespołu, a także sposób sporządzania protokołów z posiedzeń Zespołu.

W § 14 zaskarżonej uchwały określono miejsce posiedzeń Zespołu.

Natomiast w § 15 zaskarżonej uchwały wskazano, iż Zespół przygotowuje roczne sprawozdanie ze swojej działalności za każdy rok kalendarzowy i przedkłada je Burmistrzowi Miasta i Gminy Kępno do końca I kwartału następnego roku.

Wbrew stanowisku Prokuratora Okręgowego, podjęta na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1390) uchwała w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w Gminie Kępno oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania nie jest aktem prawa miejscowego, ale jedynie przepisem wewnętrznym (aktem kierownictwa wewnętrznego). Uchwała ta nie ustanawia przepisów powszechnie obowiązujących w rozumieniu art. 40 ustawy o samorządzie gminnym. 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.

Przedmiotowa uchwała nie dotyczy bowiem nieograniczonego kręgu adresatów, a jedynie organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego – Burmistrza Miasta i Gminy Kępno, 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.

Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy dokonywaniu oceny charakteru danego aktu normatywnego należy każdorazowo mieć na względzie treść tego aktu, należy przeprowadzić analizę treści kontrolowanego aktu i indywidualną ocenę jego charakteru prawnego.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.



Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (art. 88 ust. 1-2 Konstytucji RP).

Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. (art. 94 Konstytucji RP).

Stosownie do postanowień art. 40 ust. 1-2 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie : 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych; 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych; 3) zasad zarządu mieniem gminy; 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały (art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296) - art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

Przywołane wyżej przepisy Konstytucji RP, jak i przepisy ustawy o samorządzie gminnym, nie zawierają definicji aktu prawa miejscowego.

Stąd też zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy dokonywaniu oceny charakteru danego aktu normatywnego należy każdorazowo mieć na względzie treść tego aktu, należy przeprowadzić analizę treści kontrolowanego aktu i indywidualną ocenę jego charakteru prawnego.

Zważywszy na powyższe, nie można również zgodzić się ze stanowiskiem Skarżącego, iż uchwała określająca tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania, podjęta na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, **co do zasady**, jest aktem prawa miejscowego.

W ocenie Skarżącego, ww. uchwała 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, oraz zawiera przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normy te mają charakter generalny, wyznaczają

określonym adresatom pewien sposób funkcjonowania i mają charakter powszechny na terenie gminy.

Nie wszystkie uchwały podejmowane przez organ stanowiący gminy, na podstawie delegacji ustawowej i w jej granicach, są aktami prawa miejscowego, podlegającymi ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W doktrynie prawa oraz orzecznictwie wyróżnia się sferę zewnętrzną i wewnętrzną działań administracji publicznej. Wśród czynności administracyjno-prawnych, polegających na objawieniu woli organu administracji publicznej w celu wywołania określonych skutków prawnych (powstania, zmiany lub zniesienia stosunków prawnych), można wyróżnić : akty zewnętrzne oraz akty wewnętrzne. Akty zewnętrzne są kierowane do wszystkich obywateli, podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie, podmiotów niepozostających w szczególnych stosunkach zależności. Z kolei akty wewnętrzne są kierowane do podmiotów pozostających w stosunkach podporządkowania albo podmiotów pozostających w szczególnym stosunku zależności i poddanym z tego tytułu szczególnym stosunkom prawnym.

Za cechy wyróżniające stanowione przez radę gminy akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tego organu stanowiącego, uważany jest ich generalny i abstrakcyjny charakter oraz to, że ich postanowienia mogą rzutować na realizację publicznych praw podmiotowych oraz stanowić podstawę decyzji wobec obywateli i innych podmiotów. Akt normatywny powszechny oznacza, że jest skierowany do nieograniczonego kręgu podmiotów. Cechy tej nie posiadają akty prawa skierowane wyłącznie do jednostek organizacyjnie podporządkowanych lub podległych podmiotowi który je tworzy.

Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP).

Pojęcie powszechnego obowiązywania nie zostało zdefiniowane, ale jest to określenie posiadające ugruntowane znaczenie w doktrynie i w orzecznictwie (vide : wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt II SA/Op 324/11 oraz tam powołany D. Dąbek "Prawo miejscowe samorządu terytorialnego", oficyna wydawnicza BRANTA, Kraków 2004; a także P.Chmielnicki (red.) W: D.Dąbek, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2013; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08 oraz wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 6 grudnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Po 782/06).

Przepisy powszechnie obowiązujące : 1) są adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne), 4) działanie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji.

Powszechnie obowiązuje akt, z którego wynika norma mająca walor abstrakcyjny, czyli adresowana do podmiotów określonych rodzajowo (do obywateli, wszelkich podmiotów bądź grup podmiotów wyodrębnionych w oparciu o określone kryterium), kształtując ich sytuację prawną. Ponadto, norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy.

W opozycji do aktów prawa miejscowego stawia się akty wewnętrzne, które - podobnie jak akty powszechnie obowiązujące - są wydawane na podstawie prawa i w jego granicach przez ustawowo upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych. Tak więc akt wewnętrzny odróżnia od aktu prawa miejscowego przede wszystkim zakres podmiotowy jego obowiązywania, który jest ograniczony do osób i jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt, czyli do podmiotów określonego pionu administracyjnego, cechującego się hierarchicznym i strukturalnym powiązaniem. Dlatego akty wewnętrzne nie mogą być kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną, w ramach której akt ten obowiązuje.

Akty prawa miejscowego są zatem zaliczane, mocą wyrażnej regulacji konstytucyjnej, do kategorii źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Są one więc aktami stanowienia prawa i to prawa powszechnie obowiązującego, specyficznymi o tyle tylko, że wydawanymi przez organy administracji publicznej, a nie organy władzy ustawodawczej. Powszechność obowiązywania, będąca przeciwieństwem wewnętrznego zasięgu działania, polega na tym, że akty te mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów: wszystkich obywateli, organów państwowych, wszelkich instytucji i organizacji publicznych oraz prywatnych, niezależnie od więzi łączącej te podmioty z prawodawcą. Powszechność obowiązywania ma więc charakter podmiotowy, bez względu na jego zakres przestrzenny: obszar całego państwa czy też obszar działania organów stanowiących prawo miejscowe. Akty prawa miejscowego są zatem prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji.



Stosownie do postanowień art. 9a ust. 1 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 (art. 9a ust. 2-3 ww. ustawy).

W skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi także kuratorzy sądowi. W skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele podmiotów innych niż określone w ust. 3, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie (art. 9a ust. 4-5 ww. ustawy).

Przewodniczący zespołu interdyscyplinarnego jest wybierany na pierwszym posiedzeniu zespołu spośród jego członków (art. 9a ust. 6 ww. ustawy).

Posiedzenia zespołu interdyscyplinarnego odbywają się w zależności od potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz na trzy miesiące (art. 9a ust. 7 ww. ustawy).

Zespół interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych między wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta a podmiotami, o których mowa w ust. 3 lub 5 (art. 9a ust. 8 ww. ustawy).

Obsługę organizacyjno-techniczną zespołu interdyscyplinarnego zapewnia ośrodek pomocy społecznej (art. 9a ust. 9 ww. ustawy).

Zespół interdyscyplinarny może tworzyć grupy robocze w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach. W skład grup roboczych wchodzi przedstawiciele : 1) jednostek organizacyjnych pomocy społecznej; 2) gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych; 3) Policji; 4) oświaty; 5) ochrony zdrowia. W skład grup roboczych mogą wchodzić także kuratorzy sądowi, a także przedstawiciele innych podmiotów, specjaliści w dziedzinie przeciwdziałania przemocy w rodzinie (art. 9a ust. 10-12 ww. ustawy).

Członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych (art. 9a ust. 13 ww. ustawy).

Prace w ramach grup roboczych są prowadzone w zależności od potrzeb zgłaszanych przez zespół interdyscyplinarny lub wynikających z problemów występujących w indywidualnych przypadkach (art. 9a ust. 14 ww. ustawy).

Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania (art. 9a ust. 15 ww. ustawy).

Jak zostało to już podniesione wyżej, wbrew stanowisku Prokuratora Okręgowego, podjęta na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1390) uchwała w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w Gminie Kępno oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania nie jest aktem prawa miejscowego, ale jedynie przepisem wewnętrznym (aktem kierownictwa wewnętrznego).

Uchwała ta nie ustanawia przepisów powszechnie obowiązujących w rozumieniu art. 40 ustawy o samorządzie gminnym. Przedmiotowa uchwała nie dotyczy bowiem nieograniczonego kręgu adresatów, a jedynie organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego – Burmistrza Miasta i Gminy Kępno, kierownika Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kępnie oraz członków zespołu interdyscyplinarnego, i reguluje ona szczegółowe kwestie związane z wykonywaniem ustawowo powierzonych im czynności.

Zaskarżona uchwała należy do sfery wewnętrznej działań administracji publicznej i jest aktem kierownictwa wewnętrznego, mającym moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego. Zespół interdyscyplinarny nie jest co prawda gminną jednostką organizacyjną, ale jest układem organizacyjnym zbliżonym do takiej jednostki. Zespół interdyscyplinarny powołuje burmistrz, skład zespołu oraz jego zadania są uregulowane ustawowo, członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych, a sam zespół interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych między burmistrzem a podmiotami, których przedstawiciele wchodzi w skład zespołu. Zakres podmiotowy obowiązywania zaskarżonej uchwały jest ograniczony do podmiotów pozostających w szczególnym stosunku zależności, układzie organizacyjnym związanym z powołaniem i funkcjonowaniem zespołu interdyscyplinarnego.

Zakres uregulowań zaskarżonej uchwały, normując zagadnienie wyłącznie w obrębie organizacji gminnego zespołu interdyscyplinarnego, nie wkracza w sferę praw i obowiązków obywateli stojących poza tym układem organizacyjnym, nie przyznaje im praw podmiotowych w razie naruszenia interesów prawnych adresata.

Zaskarżona uchwała nie jest więc aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a skoro tak, to brak podstaw do jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wobec powyższego, zarzut Prokuratora w przedmiocie rzekomego naruszenia przez Radę Miejską w Kępnie prawa materialnego, a mianowicie 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 r. poz. 296) w zw. z art. 88 Konstytucji RP, poprzez zaniechanie opublikowania zaskarżonej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym - jest bezzasadny.

Za niezasadny uznać należy również drugi z zarzutów rzekomego istotnego naruszenia przez Radę Miejską w Kępnie prawa materialnego, a mianowicie 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 za przestępstwo umyślne.

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.



Zgodnie ze słownikiem języka polskiego, „funkcjonować” to : 1. «spełniać swoje funkcje zgodnie z przeznaczeniem» 2. «być używanym lub postrzeganym w określonej roli» 3. «o przekonaniu, przesądzie itp.: być ogólnie znanym oraz powszechnie uznawanym».

Z kolei przez pojęcie „warunku” należy rozumieć : 1. «czynnik, od którego uzależnione jest istnienie lub zajście czegoś» 2. «zastrzeżenie w umowie, od którego spełnienia zależy zrealizowanie czegoś» 3. «we wnioskowaniu implikacyjnym: stan rzeczy, który musi zajść, aby mógł zaistnieć inny stan rzeczy».

Wymóg niekaralności rozumiany jako czynnik, od którego uzależnione jest spełnianie swojej funkcji zgodnie z przeznaczeniem, mieści się w pojęciu „szczegółowe warunki funkcjonowania”, jakim prawodawca posłużył się w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Wobec powyższego, zarzut Prokuratora w przedmiocie rzekomego naruszenia przez Radę Miejską w Kępnie prawa materialnego, a mianowicie 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 za przestępstwo umyślne - jest bezzasadny.

Ponadto, zgodnie z treścią art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, **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.

Jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu terminu określonego w ust. 1, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem. Uchwała lub zarządzenie tracą moc prawną z dniem orzeczenia o ich niezgodności z prawem. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego co do skutków takiego orzeczenia stosuje się odpowiednio (art. 94 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym).

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.

Stosownie do postanowień art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270 z późn.zm.) skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Organ, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia (art. 54 § 2 ww. ustawy).

Z uwagi na powyższe okoliczności, przekazanie przedmiotowej skargi Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu oraz wniesienie na nią odpowiedzi znajduje uzasadnienie i rodzi potrzebę podjęcia przez Radę Miejską w Kępnie niniejszej uchwały.

**BURMISTRZ**  
  
mgr inż. Piotr Psikus

Sporządzili R.Kaczor, K.Strzała