

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 czerwca 2021 r.

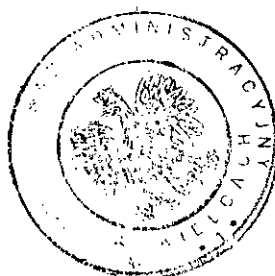
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jacek Kuza (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Dorota Pędziwilk-Moskal
	Sędzia WSA Krzysztof Armański

po rozpoznaniu w dniu 16 czerwca 2021 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Kielcach na uchwałę Rady Gminy Wilczyce z dnia 10 lutego 2011 r. nr V/26/2011 w przedmiocie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.



Właściwe podpisy na oryginale
Za zgodność z oryginałem
świadczy

Starszy Inspektor Sądowy

Katarzyna Ruz-Stendo



UZASADNIENIE

Dnia 10 lutego 2011 r. Rada Gminy Wilczyce, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.), dalej „u.s.g.” oraz art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały Dz. U. nr 180, poz. 1493 ze zm.), dalej „u.p.p.r.”, podjęła uchwałę nr V/26/2011 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

W § 19 uchwały jej wykonanie powierzono Wójtowi Gminy Wilczyce, a w § 20 postanowiono, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Skargę na powyższą uchwałę wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach Prokurator Okręgowy w Kielcach, domagając się stwierdzenia nieważności tego aktu w całości i podnosząc zarzuty istotnego naruszenia prawa, to jest:

- art. 2 ust. 1, art. 3, 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 (tekst jedn. Dz.U.2019.1461), art. 42 u.s.g. w zw. z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP poprzez zaniechanie opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz wskazanie w § 20 uchwały jej wejścia w życie z dniem podjęcia, podczas gdy wskazana uchwała jako akt prawa miejscowego winna być opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, chyba że określono by dłuższy termin jej wejścia w życie;
- art. 9a ust. 3-5 i art. 9a ust. 15 u.p.p.r. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP, polegające na przekroczeniu zakresu delegacji ustawowej poprzez określenie w § 1 ust. 1 katalogu podmiotów, których przedstawiciele wchodzi w skład Zespołu Interdyscyplinarnego, podczas gdy ww. przepisy nie upoważniają Rady Gminy do określania katalogu tych podmiotów, albowiem zostały one w sposób wyczerpujący wskazane w art. 9a ust. 3-5 u.p.p.r. a nadto dokonanie modyfikacji zapisu ustawowego poprzez pominięcie udziału w składzie ww. Zespołu prokuratorów oraz

przedstawicieli podmiotów innych niż określone w art. 9a ust. 3 u.p.p.r., działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie;

- art. 9a ust. 8 u.p.p.r., art. 9a ust. 15 u.p.p.r., § 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U.2016 poz. 283) w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP poprzez częściowe powtórzenie oraz modyfikację w § 2 ust. 1, treści zapisu ustawowego - art. 9a ust. 8;

- art. 9a ust. 11 i 12 u.p.p.r., art. 9a ust. 15 u.p.p.r., § 137 Rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP poprzez przekroczenie zakresu delegacji ustawowej i wskazanie w § 13 uchwały, katalogu podmiotów, których przedstawiciele mogą wchodzić w skład grup roboczych, podczas gdy ww. przepisy nie upoważniają Rady Gminy do określania katalogu tych podmiotów, albowiem zostały one w sposób wyczerpujący wskazane w art. 9a ust. 11 i 12 u.p.p.r. a nadto dokonanie modyfikacji zapisu ustawowego, który nie przewiduje udziału w grupach przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz poprzez pominięcie możliwości udziału przedstawicieli innych podmiotów, specjalistów w dziedzinie przeciwdziałania przemocy w rodzinie;

- art. 9a ust. 14 i 15 u.p.p.r. w zw. z § 137 Rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP, poprzez przekroczenie i częściowe powtórzenie w § 14 uchwały, treści zapisu ustawowego - art. 9a ust. 14 u.p.p.r., a nadto jego modyfikację;

- art. 9b ust. 3 u.p.p.r., art. 9a ust. 15 u.p.p.r. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP poprzez przekroczenie zakresu delegacji ustawowej i sformułowanie w § 15 uchwały, katalogu zadań grup roboczych podczas gdy ww. przepisy nie upoważniają Rady Gminy do określania tych zadań, albowiem zostały one w sposób wyczerpujący wskazane w art. 9b ust. 3 u.p.p.r.

W uzasadnieniu skargi jej autor podniósł, że zaskarżona uchwała nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, nie była przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Świętokrzyskiego, jak również nie była badana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej uwzględnienie w całości.

Niniejsza sprawa została rozpatrzona na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15z⁴ ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych

(Dz. U. z 2020 r., poz. 1842). Przepis ten zezwala wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu, w okresie obowiązywania stanu epidemii z powodu COVID – 19, na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym, jeśli przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 oraz art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.), zwanej dalej „p.p.s.a.”, wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, przy czym uwzględniając skargę na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, Sąd 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.

Z treści zaskarżonej uchwały wynika, że została ona wydana na podstawie upoważnienia zawartego w 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.

W aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych jednolicie przyjmuje się, że uchwały w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania uchwalane na podstawie art. 9a ust. 15 u.p.p.r., są aktami prawa miejscowego (por.m.in.: wyrok NSA z 11 stycznia 2012 r., I OSK 1922/11, wyrok WSA w Warszawie z 12 czerwca 2018 r., IV SA/Wa 262/18, wyrok WSA w Łodzi z 15 marca 2019 r., III SA/Łd 1064/18, wyrok WSA w Krakowie z 30 września 2019 r., III SA/Kr 762/19, wyrok WSA w Kielcach z 30 stycznia 2020 r. II SA/Ke 1143/19, dostępne na stronie internetowej: orzeczenia.nsa.gov.pl). Sąd rozpoznający niniejszą skargę w pełni akceptuje wyrażony w wyroku NSA z 11 stycznia 2012 r. sygn. akt I OSK 1922/11

(dostępny jw.), pogląd, że z uwagi na charakter zespołu interdyscyplinarnego, jego zróżnicowany skład osobowy, zakres kompetencji, stosowane przez niego środki oraz treść upoważnienia ustawowego zamieszczonego w art. 9a ust. 15 należy stwierdzić, że normy prawne, zawarte w zakwestionowanej uchwale – będącej podustawowym aktem wykonawczym – mają charakter norm generalnych, wyznaczających adresatom tych norm określony sposób funkcjonowania, o charakterze powszechnym na terenie gminy i wywołujące określone skutki prawne.

Zaskarżona uchwała należy zatem do aktów prawa miejscowego. Obowiązek ogłaszania tego typu aktów wynika wprost z art. 2 ust. 1 i art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, który przewiduje, że akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Stosownie do treści art. 4 ust. 1 tej ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Do zasad i trybu ogłaszania aktów prawa miejscowego zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych odsyła także art. 42 u.s.g.

Urzędowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest warunkiem jego wejścia w życie, stanowiąc jeden z istotnych elementów systemu zapewniającego jawność norm prawnych w społeczeństwie, a co za tym idzie, służy zapewnieniu zasady praworządności. Uchwała z zakresu prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, a która nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna. Niepromulgowanie aktów prawa miejscowego stanowi bowiem istotne naruszenie prawa powodujące stwierdzenie ich nieważności. Właściwe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest warunkiem jego wejścia w życie, co wynika wprost z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Podkreślenia przy tym wymaga, że w sytuacji braku spełnienia wymogu publikacji aktu prawa miejscowego, nieważność takiej uchwały dotyczy nie tylko postanowień sprzecznych z przepisami, ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu jej nieogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może ona wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych (por. wyrok NSA z 3 listopada 2010 r. sygn. I OSK 1213/10, dostępny jw.).

Analizowana uchwała nie została ogłoszona w dzienniku urzędowym zgodnie z przywołanymi wyżej regulacjami ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów

normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W § 20 uchwały podano, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia. Powyższe wadliwości pozwalają na uznanie, że zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem art. 42 u.s.g. w związku z art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, skutkującym jej nieważnością w całości.

Ustalenie przez Sąd, że zaskarżona uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego, nie została ogłoszona w dzienniku urzędowym pozwala przyjąć, że został uwzględniony najdalej idący zarzut skargi, skutkujący stwierdzeniem jej nieważności. Z tego względu odnoszenie się do pozostałych zarzutów skargi należy uznać za bezprzedmiotowe.

W tym stanie rzeczy, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach, na podstawie art 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.



Właściwe podpisy na oryginale
Za zgodność z oryginałem
świadczy

Starszy Inspektor Sądowy

Katarzyna Ryz-Stendo

