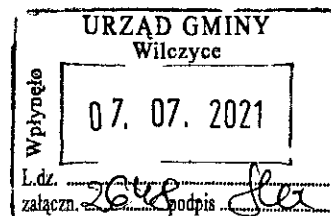


ODPIS

Sygn. akt II SA/Ke 493/21



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 czerwca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach

w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Jacek Kuza

Sędziowie

Sędzia WSA Dorota Pędziwilk-Moskal (spr.)

Sędzia WSA Krzysztof Armański

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

w dniu 16 czerwca 2021 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Kielcach

na uchwałę Rady Gminy Wilczyce

z dnia 28 sierpnia 2018 r. nr XXXV/225/2018

w przedmiocie zmiany trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.



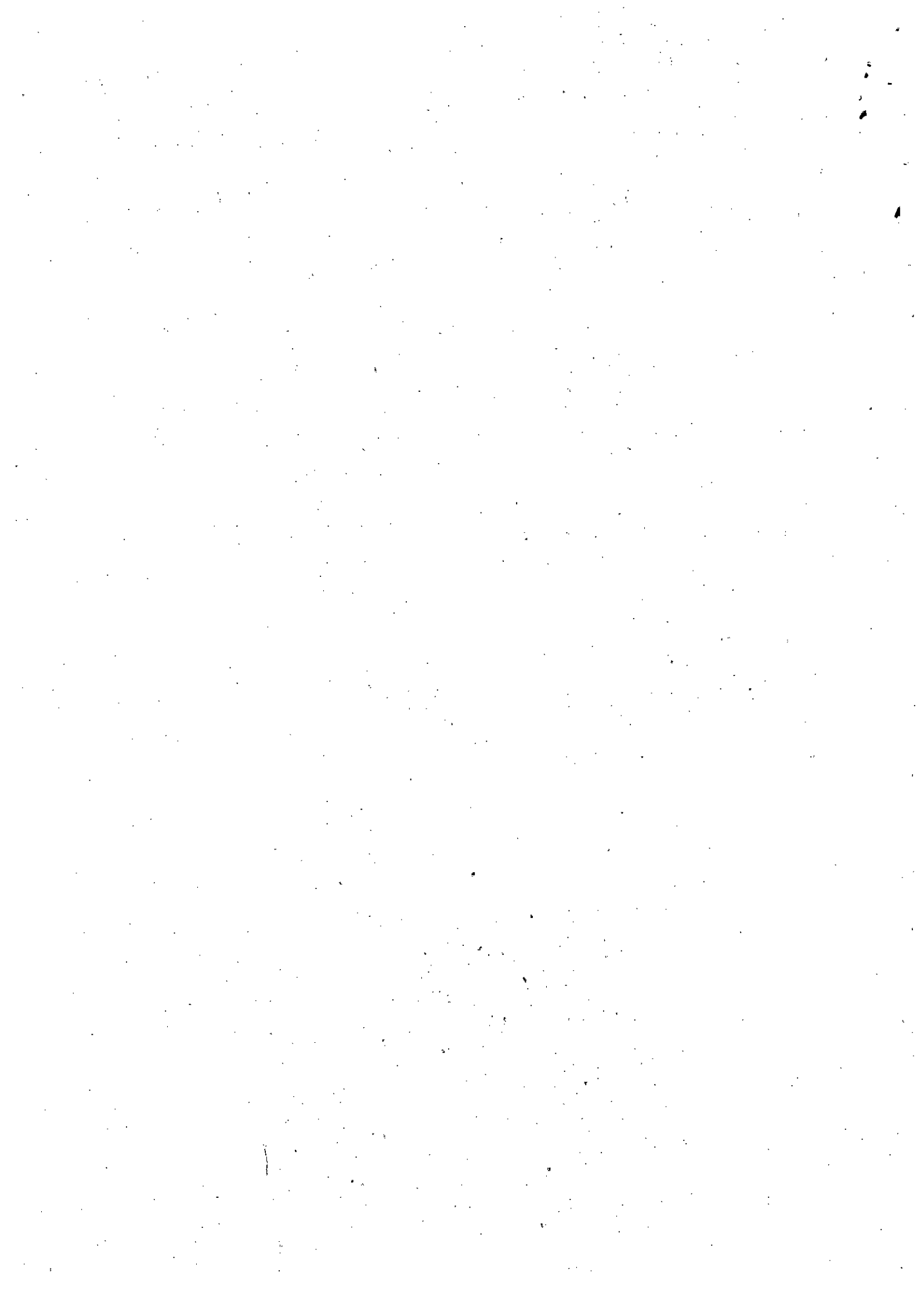
Właściwe podpisy na oryginale

Za zgodność z oryginałem

świadczy

Starszy Inspektor Sądowy

Urszula Opóra



UZASADNIENIE

Dnia 28 sierpnia 2018 r., Rada Gminy Wilczyce działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 994) zwanej dalej „u.s.g.” oraz art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1390) zwanej dalej „u.p.p.r.”, podjęła uchwałę nr XXXV/225/2018 w przedmiocie zmiany trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. W § 3 tego aktu 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 jej nieważności w całości i podnosząc zarzut istotnego naruszenia prawa, to jest: art. 2 ust. 1, art. 3, art. 4 ust. 1, art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz art. 42 u.s.g. w zw. z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, poprzez zaniechanie opublikowania tej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz określenie w § 3 uchwały terminu wejścia jej w życie z dniem podjęcia, podczas gdy wskazana uchwała jako akt prawa miejscowego powinna 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.

W uzasadnieniu powyższego zarzutu Prokurator podniósł, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego. Akt ten ma charakter generalny, gdyż kierowany jest do nieograniczonego kręgu adresatów, jak również abstrakcyjny, ponieważ zawiera on regulacje mające zastosowanie w powtarzalnych okolicznościach. Z uwagi na to, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, to zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia jej w życie jest jej ogłoszenie. Prokurator wskazał na art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zgodnie z którym ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Stosownie do art. 13 pkt 2 ww. ustawy, akty prawa miejscowego stanowiące przez organ gminy podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ogłoszenie aktu prawa miejscowego w oficjalnym publikatorze jest więc,

jak wyjaśnił skarżący, warunkiem jego wejścia w życie, zaś niewykonanie obowiązku publikacji jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa, w rozumieniu art. 91 u.s.g., albowiem skutkuje nieuzyskaniem przez niego mocy obowiązującej. W związku z tym wskazanie w § 3 zaskarżonej uchwały, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia również narusza prawo w sposób istotny.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Wilczyce wniosła o uwzględnienie skargi, uznając ją za zasadną.

W związku z odwołaniem rozpraw w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Kielcach na podstawie § 1 pkt 1 i 2 w zw. z § 3 zarządzenia nr 39 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2020 r. niniejsza sprawa została rozpoznana 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. poz. 374 ze zm.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 oraz art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. 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.

Skarga Prokuratora Okręgowego w Kielcach jest zasadna.

Z treści zaskarżonej uchwały wynika, że została 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 II SA/Ke 1143/19). Sąd rozpoznający niniejszą skargę w pełni akceptuje wyrażony w wyroku NSA z dnia 11 stycznia 2012 r. sygn. akt I OSK 1922/11 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 u.p.p.r. 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.

Podjęcie uchwały nr XXXV/225/2018 przez Radę Gminy Wilczyce z dnia 28 sierpnia 2018 r. w przedmiocie zmiany trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania 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 powołanej 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 z dnia 20 lipca 2000r. 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 dnia 3 listopada 2010r. o sygn. I OSK 1213/10, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 września 2016r., sygn. IV SA/Po 486/16, dostępne j.w.).

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 § 3 zaskarżonej uchwały określono, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia. Powyższe wadliwości pozwalają na uznanie, że uchwała ta została wydana z naruszeniem art. 42 u.s.g. w zw. 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 w całości jej nieważnością.

Ustalenie przez Sąd, że zaskarżona uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego, nie została ogłoszona w dzienniku urzędowym skutkuje stwierdzeniem jej nieważności w całości.

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
świadoczy

Starszy Inspektor Sądowy

Urszula Opara