



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 czerwca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach

w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Krzysztof Armański

Sędziowie

Sędzia WSA Beata Ziomek (spr.)

Sędzia WSA Magdalena Chraniuk-Stępnia

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

w dniu 24 czerwca 2021 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Kielcach

na uchwałę Rady Gminy Rytwiany

z dnia 30 czerwca 2011 r., nr XI/71/2011

w przedmiocie uchwalenia regulaminu określającego tryb, sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.



Właściwe podpisy na oryginale
Za zgodność z oryginałem
świadczy

Starszy Inspektor Sądowy

Sebastian Wyczeń

Uzasadnienie

Dnia 30 czerwca 2011 r., Rada Gminy Rytwiany działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (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 (Dz. U. nr 180, poz. 1493 ze zm.), dalej u.p.p.r., podjęła uchwałę Nr XI/71/2011 w sprawie uchwalenia regulaminu określającego tryb, sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Zgodnie z § 2 cyt. uchwały, jej wykonanie powierzono Wójtowi Gminy Rytwiany, zaś w § 3 wskazano, 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 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2019.1461 j.t.), art. 42 u.s.g. w zw. z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997.78.483 ze zm.) poprzez zaniechanie opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz określenie w § 3 wskazanej uchwały terminu wejścia jej w życie z dniem podjęcia, podczas gdy uchwała ta jako akt prawa miejscowego winna zostać 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, art. 9a ust. 15 u.p.p.r. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, polegające na przekroczeniu zakresu delegacji ustawowej poprzez określenie w § 1 ust. 3 Załącznika do Uchwały katalogu podmiotów, których przedstawiciele wchodzi w skład Zespołu Interdyscyplinarnego, podczas gdy ww. przepisy wskazanej ustawy 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 określenie, iż : „w skład Zespołu wchodzi przedstawiciele podmiotów działających na terenie Gminy Rytwiany na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz specjaliści w

dziedzinie przeciwdziałania przemocy w rodzinie”;

- art. 9a ust. 3-5, art. 9a ust. 15 u.p.p.r., § 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" w związku z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez przekroczenie zakresu delegacji ustawowej i powtórzenie w § 2 ust. 3 Załącznika do Uchwały, treści zapisu ustawowego zawartego w art. 9a ust. 3-5 u.p.p.r.;

- art. 9a ust. 15 u.p.p.r. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez sformułowanie w § 3 ust. 2 Załącznika do Uchwały przesłanek materialnych uzasadniających odwołanie członka Zespołu Interdyscyplinarnego w postaci: naruszenia zasad współpracy, naruszenia zasady poufności i danych uzyskiwanych przy realizacji zadań; nie realizowania zadań zespołu, 50% nieusprawiedliwionych nieobecności na posiedzeniu Zespołu w ciągu roku kalendarzowego w sytuacji, gdy Rada Gminy została upoważniona wyłącznie do określenia trybu i sposobu odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego;

- art. 9a ust. 7 i art. 9a ust. 15 u.p.p.r., § 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez przekroczenie zakresu delegacji ustawowej i powtórzenie w § 4 ust. 4 Załącznika do Uchwały wskazującym częstotliwość posiedzeń Zespołu Interdyscyplinarnego, treści zapisu ustawowego zawartego w art. 9a ust. 7 u.p.p.r.;

- naruszenie art. 9a ust. 13 w zw. z art. 9a ust. 135 u.p.p.r. oraz § 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" poprzez wskazanie w § 4 ust. 5 Załącznika do Uchwały, że za pracę w Zespole nie przysługuje wynagrodzenie co pozostaje w sprzeczności z treścią art. 9a ust. 13 u.p.p.r. stanowiącego, że członkowie Zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych wykonują swoje zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych, co stanowi wyraźne przekroczenie delegacji ustawowej oraz powtórzenie zapisu ustawowego;

- art. 9b ust. 1 i 2 i art. 9a ust. 15 u.p.p.r., art. 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez przekroczenie zakresu delegacji w § 4 ust. 6 Załącznika do Uchwały, dotyczącego działań Zespołu Interdyscyplinarnego;

- art. 9a ust. 10 i art. 9a ust. 15 u.p.p.r., art. 137 Rozporządzenia Prezesa Rady

Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez przekroczenie zakresu delegacji ustawowej i powtórzenie w § 4 ust. 17 Załącznika do Uchwały, dotyczącego możliwości powoływania przez zespół grup roboczych treści zapisu ustawowego zawartego w art. 9a ust. 10 u.p.p.r.;

- art. 9a ust. 14 i art. 9a ust. 15 u.p.p.r., art. 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez przekroczenie zakresu delegacji ustawowej i powtórzenie oraz zmodyfikowanie w § 5 ust. 2 Załącznika do Uchwały wskazującym częstotliwość posiedzeń grup roboczych, treści zapisu ustawowego zawartego w art. 9a ust. 14 u.p.p.r.;

- art. 9b ust. 3, art. 9a ust. 15 u.p.p.r., art. 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez przekroczenie zakresu delegacji ustawowej i sformułowanie w § 5 ust. 3 Załącznika do Uchwały zadań grup roboczych, podczas gdy przepisy wskazanej ustawy nie upoważniają Rady Gminy do określania zadań ww. podmiotów a jedynie do określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania;

- art. 9a ust. 14 oraz art. 9a ust. 15 u.p.p.r., art. 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej polegającym na przekroczeniu zakresu delegacji ustawowej poprzez powtórzenie w § 5 ust. 4 Załącznika do Uchwały dot. częstotliwości prac grup roboczych, treści zapisów ustawowych zawartych w art. 9a ust. 14 u.p.p.r.;

- art. 9c ust. 3 i art. 9a ust. 15 u.p.p.r., art. 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez przekroczenie zakresu delegacji ustawowej i częściowe powtórzenie oraz modyfikację w § 5 ust. 13 Załącznika do Uchwały treści zapisu ustawowego zawartego w art. 9c ust. 3 u.p.p.r.

- art. 9a ust. 13, art. 9a ust. 15 u.p.p.r., art. 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez przekroczenie zakresu delegacji ustawowej i powtórzenie w § 6 ust. 1 Załącznika do Uchwały wskazującym,

że "członkowie Zespołu oraz grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych", treści zapisu ustawowego zawartego w art. 9a ust. 13 u.p.p.r.;

- art. 9c ust. 1 i art. 9a ust. 15 u.p.p.r., art. 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku a w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez przekroczenie zakresu delegacji ustawowej i powtórzenie oraz modyfikację w § 6 ust. 2 Załącznika do Uchwały dotyczącego możliwości przetwarzania danych osób dotkniętych przemocą w rodzinie i osób stosujących przemoc w rodzinie, treści zapisu ustawowego zawartego w art. 9c ust. 1 u.p.p.r.;

- art. 9c ust. 2 i art. 9a ust. 15 u.p.p.r., art. 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez przekroczenie zakresu delegacji ustawowej i powtórzenie oraz modyfikację w § 6 ust. 3 Załącznika do Uchwały dotyczącym obowiązku zachowania poufności wszelkich informacji i danych uzyskanych przy realizacji zadań, treści zapisu ustawowego zawartego w art. 9c ust. 2 u.p.p.r.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie w całości. W uzasadnieniu podniesiono, że zaskarżona uchwała została uchylona w całości z dniem 24 grudnia 2018 r. w związku z wejściem w życie uchwały Nr II/12/18 Rady Gminy Rytwiany z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego (poz. 4284). Zdaniem organu, zaskarżona uchwała nie zawiera norm prawa materialnego, na podstawie których możliwe byłoby orzekanie przez organ administracji publicznej o prawach i obowiązkach innych podmiotów. Z tego względu, począwszy od jej uchylenia – nie może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie. Oznacza to, że wobec braku możliwości zastosowania tej uchwały przy wydawania aktów administracyjnych o charakterze indywidualnym, skarga jest bezzasadna.

Wojewódzki Sąd Administracyjny rozpoznał skargę na posiedzeniu niejawnym, wobec spełnienia warunków wynikających z art. 15zsz⁴ 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. 374 ze zm.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga Prokuratora Okręgowego w Kielcach zasługuje na uwzględnienie.

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.), 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.

Na wstępie wskazać należy, że w analizowanej sprawie brak jest podstaw do oddalenia skargi, o co wnosił organ w odpowiedzi na skargę. Okoliczność, że została podjęta nowa uchwała, która wyeliminowała z obrotu prawnego zaskarżoną uchwałę, nie pociąga za sobą skutku w postaci bezprzedmiotowości postępowania sądownoadministracyjnego, toczącego się kiedy uchwała w pierwotnym brzmieniu już nie obowiązuje, ani nie powoduje niedopuszczalności skargi, czy też braku możliwości jej merytorycznego rozpoznania. Zaskarżona uchwała od daty jej podjęcia przez cały okres obowiązywania (do czasu ewentualnego podjęcia kolejnej uchwały) wywołała skutki prawne stanowiąc podstawę dla ukształtowania i funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego, którego zadaniem była realizacja spoczywającego na Gminie ustawowego obowiązku podejmowania działań mających na celu przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Z uwagi na skutki jakie wywołuje stwierdzenie nieważności uchwały istnieje więc konieczność wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego z datą jej podjęcia.

Istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego sprawy z daty ich podjęcia (por. postanowienie NSA z 2 lutego 2010 r., sygn. I OSK 97/10). Stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje skutki od chwili jej podjęcia (ex

tunc) i wówczas taką uchwałę (bądź jej część) należy traktować tak jakby nigdy nie została podjęta.

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 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 przez Radę Gminy Rytwiany z dnia 30 czerwca 2011 r. Nr XI/71/2011 w sprawie uchwalenia regulaminu określającego tryb, sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki 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 2000 r. 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 tej uchwały określono, 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 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 Rzeczypospolitej.

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. Ich merytoryczna ocena nie ma bowiem wpływu na wynik sprawy.

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



Właściwe podpisy na oryginale
Za zgodność z oryginałem
świadczy

Starszy Inspektor Sądowy

Sebastian Styczeń

