

**UCHWAŁA NR XXXIX/198/21**  
**RADY GMINY RYTWIANY**  
z dnia 12 maja 2021 r.

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach  
skargi Prokuratury Okręgowej w Kielcach wraz z odpowiedzią na skargę**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) oraz art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.) Rada Gminy Rytwiany uchwała, co następuje:

**§ 1.** Postanawia się przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach skargę Prokuratury Okręgowej w Kielcach z dnia 8 kwietnia 2021 r. (data wpływu do Urzędu Gminy Rytwiany: 14 kwietnia 2021 r.) na uchwałę Rady Gminy Rytwiany Nr XI 71/2011 z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie uchwalenia regulaminu określającego tryb, sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

**§ 2.** Treść odpowiedzi na skargę o której mowa w § 1 zawiera załącznik do niniejszej uchwały.

**§ 3.** Upoważnia się Wójta Gminy Rytwiany do przekazania skargi, o której mowa w § 1 wraz z odpowiedzią na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach oraz reprezentowania Rady Gminy Rytwiany przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Kielcach z prawem do udzielenia pełnomocnictwa do reprezentowania Rady Gminy Rytwiany.

**§ 4.** Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Rytwiany.

**§ 5.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy  
Jerzy Gwizdowski

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Kielcach  
ul. Prosta 10  
25-366 Kielce**

**Skarżący:** Prokuratura Okręgowa w Kielcach  
ul. Mickiewicza 7  
25-352 Kielce

**Organ:** Rada Gminy Rytwiany  
ul. Staszowska 15  
28-236 Rytwiany

**Odpowiedź na skargę**

Rada Gminy Rytwiany odnosząc się do skargi Prokuratury Okręgowej w Kielcach z dnia 8 kwietnia 2021 r. (data wpływu do Urzędu Gminy Rytwiany: 13 kwietnia 2021 r.) na uchwałę Rady Gminy Rytwiany Nr XI 71/2011 z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie uchwalenia regulaminu określającego tryb, sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania:

- 1) wnosi o oddalenie skargi w całości,
- 2) wnosi o nieobciążanie organu kosztami postępowania sądowego na wypadek nieuwzględnienia stanowiska zawartego powyżej w pkt 1).

Na wstępie niniejszej odpowiedzi na skargę wskazać należy, że zaskarżona uchwała została uchylona w całości z dniem 24 grudnia 2018 r., a to 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 dniu 10 grudnia 2018 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego (poz. 4284).

Zgodnie z uchwałą Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 września 1994 r. (W 5/94):

- 1) pkt I: „przez uchwałę podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym [...], rozumie się również uchwałę, która wprawdzie została uchylona lub zmieniona, lecz może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę”,
- 2) pkt II: „przewidziana w powołanym wyżej przepisie skarga na uchwałę organu gminy jest dopuszczalna również wtedy, gdy uchwała ta została wprawdzie uchylona lub zmieniona, lecz może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę”.

Zaskarżona uchwała – począwszy od jej uchylenia – nie może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie, gdyż nie zawiera norm prawa materialnego, na podstawie których możliwe byłoby orzekanie przez organ administracji publicznej o prawach lub obowiązkach innych podmiotów.

Wobec braku możliwości zastosowania w/w uchwały przy wydawaniu aktów administracyjnych o charakterze indywidualnym w ocenie Rady Gminy Rytwiany skarga jest bezzasadna.

Załączniki:

- 1) skarga wniesiona przez Prokuraturę Okręgową w Kielcach z dnia 8 kwietnia 2021 r. na uchwałę Rady Gminy Rytwiany Nr XI 71/2011 z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie uchwalenia regulaminu określającego tryb, sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania:

- 2) Uchwała Rady Gminy Rytwiany Nr XXXIX/198/2021 z dnia 12 maja 2021 r. w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach skargi Prokuratury Okręgowej w Kielcach wraz z odpowiedzią na skargę,



**ODPIS**

**PROKURATURA OKRĘGOWA**  
**w Kielcach**  
**ul. Mickiewicza 7**  
**25-352 Kielce**

Kielce, dnia 8 kwietnia 2021 r.

Sygn. PO IV Pa 136.2019

**Wojewódzki Sąd Administracyjny**  
**ul. Prosta 10**  
**25-366 Kielce**

**za pośrednictwem**

**Rady Gminy Rytwiany**

**Skarżący:** Prokuratura Okręgowa  
w Kielcach  
ul. Mickiewicza 7  
25- 352 Kielce

**Organ:** Rada Gminy Rytwiany  
ul. Staszowska 15  
28-236 Rytwiany

### **SKARGA**

- I. Na podstawie art. 3 § 2 pkt. 5 oraz art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 53 § 2a i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2019.2325 j.t. ze zm. - zwanej dalej p.p.s.a.), zaskarżam uchwałę Nr XI/71/2011 Rady Gminy Rytwiany z dnia 30 czerwca 2011 roku

w sprawie uchwalenia regulaminu określającego tryb, sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania - **w całości**;

II. Zaskarżonej uchwale zarzucam, iż została wydana z istotnym naruszeniem prawa, tj.:

- 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 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U.2020.713 j.t. ze zm.) 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 ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U.2020.218 j.t. – dalej u.p.p.r.), 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 u.p.p.r., 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 u.p.p.r. 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” (Dz.U.2016.283j.t.) 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 u.p.p.r. 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 u.p.p.r., 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 u.p.p.r. 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 u.p.p.r., 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 u.p.p.r. 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 u.p.p.r. 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 u.p.p.r., 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 u.p.p.r. 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 u.p.p.r., 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.;

- III. Na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały **w całości**.

### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Rytwiany w dniu 30 czerwca 2011 roku podjęła uchwałę nr XI/71/2011 w sprawie uchwalenia regulaminu określającego tryb, sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania.

Uchwała ta nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, nie była także przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Świętokrzyskiego, jak również nie była badana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach.

Art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U.2019.2167 t.j. ze zm.) stanowi, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej.

Zgodnie z art. 3 § 1 i § 2 pkt. 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2019.2325 j.t. ze zm. – dalej jako p.p.s.a.) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują



środki określone w ustawie, orzekając m.in. w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Uprawnienie do zaskarżenia przez prokuratora niniejszej uchwały wynika z art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 roku Prawo o prokuraturze (Dz.U.2019.740 t.j.). Zgodnie z tym przepisem, jeżeli uchwała organu samorządu terytorialnego jest niezgodna z prawem, prokurator może wystąpić o stwierdzenie jej nieważności do sądu administracyjnego.

Działanie prokuratora w postępowaniu przed sądem administracyjnym zostało nadto uregulowane w art. 8 § 1 i art. 50 § 1 p.p.s.a. Z przepisów tych wynika, że prokurator może wnieść skargę do sądu administracyjnego, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują mu prawa strony.

Nadto zgodnie z treścią art. 53 § 3 p.p.s.a prokurator w przypadku zaskarżenia aktu prawa miejscowego nie jest ograniczony żadnym terminem.

Art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U.2020.713 j.t.) stanowi, że uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia takiego faktu jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Według bowiem ust. 4 powołanego powyżej artykułu – w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

Za istotne wady uchwały, skutkujące stwierdzeniem jej nieważności, uznaje się uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (**wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 6 listopada 2019 r., I SA/Op 307/19**).

Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Gminy Rytwiany z dnia 30 czerwca 2011 roku nr XI/71/2011 w sprawie uchwalenia regulaminu określającego tryb, sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania.

Jako podstawę prawną wydania tej uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 roku, Nr 142,

poz. 1591 ze zmianami) oraz art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2005 roku Nr 180, poz. 1493 ze zmianami).

W pierwszej kolejności należy wskazać, że niniejsza uchwała jest aktem prawa miejscowego. Akt ten ma charakter generalny, gdyż kierowany jest do niegraniczonego kręgu adresatów, jak również abstrakcyjny, ponieważ zawiera on regulacje mające zastosowanie w powtarzalnych okolicznościach. Ponadto obowiązuje on powszechnie na obszarze gminy Rytwiiany.

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. przemawiają za tym, że uchwała rady gminy ustanawiająca zespół i regulująca zasady jego działania musi mieć charakter aktu prawa miejscowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2012 roku, sygn. I OSK 1922/11).

Z uwagi na to, że zaskarżana uchwała jest aktem prawa miejscowego, to zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia jej w życie jest jej ogłoszenie.

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2019.1461 j.t.) stanowi, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Z art. 13 ust. 2 wskazanej ustawy wynika, że akty prawa miejscowego stanowione przez organ rady gminy podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ogłoszenie aktu prawa miejscowego w oficjalnym publikatorze jest więc warunkiem jego wejścia w życie, zaś niewykonanie obowiązku publikacji jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa, w rozumieniu art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, albowiem skutkuje nieuzyskaniem przez niego mocy obowiązującej (**wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie** z dnia 15 października 2019 r. III SA/Kr 725/19). Także zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 listopada 2010 roku, sygn. I OSK 1213/10, nie promulgowanie aktów prawa miejscowego jest istotnym naruszeniem prawa powodującym stwierdzenie ich nieważności. Akty normatywne niepublikowane nie wchodzi w życie, zatem nie wiążą podmiotów, do których zostały skierowane.

W związku z tym wskazanie w § 3 zaskarżonej uchwały, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia, narusza prawo w sposób istotny. Zgodnie bowiem z art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2019.1461 j.t.) akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie

obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi dłuższy termin.

Opisane wyżej uchybienie stanowi samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały.

Z art. 7 i 94 Konstytucji RP wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, nadto że organy samorządu terytorialnego stanowią akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze ich działania na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Zgodnie z § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908) w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych, powoduje nieważność tych zapisów. Tym bardziej sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w zapisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (**wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim** z dnia 7 grudnia 2006 r. II SA/Go 471/06). Co więcej naruszenie tej zasady techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy (**wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu** z dnia 20 maja 2008 r. III SA/Wr 204/08).

W orzecznictwie dopuszcza się możliwość powtórzenia w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych, o ile takie powtórzenie ma charakter dosłowny i jeżeli jest to uzasadnione względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, stanowiąc określenie materii, która jest regulowana aktem prawa miejscowego (por. **wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu** z dnia 22 kwietnia 2015 roku, sygn. IV SA/Po 1284/14).

Rada Gminy Rytwiany była zobowiązana w uchwale wskazać, w jakim trybie i w jaki sposób będą powoływani i odwoływani członkowie Zespołu Interdyscyplinarnego. Ponadto ustawodawca nałożył na Gminę obowiązek określenia warunków, na jakich Zespół ten będzie funkcjonował.

Mając na uwadze treść art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej, zawartej w przepisach prawa materialnego, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Nadto zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, stanowią akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze ich działania. Powyższe oznacza, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie praw oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ stanowiący musi uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

W niniejszej sprawie upoważnienie dla Rady Gminy Rytwiany do uchwalenia zaskarżonego aktu prawa miejscowego wynikało z art. 9a ust. 15 u.p.p.r.

Niezależnie od powyższego podnieść należy, że niżej wskazane uregulowania zawarte w zaskarżonej uchwale przekraczają zakres delegacji ustawowej, istotnie naruszają normę kompetencyjną wskazaną w art. 9a ust. 15 u.p.p.r., jak również art. 9a ust. 3 – 5 u.p.p.r., art. 9a ust. 7 u.p.p.r., art. 9a ust. 10 u.p.p.r., art. 9a ust. 13 u.p.p.r., art. 9a ust. 14 u.p.p.r., art. 9b ust. 1 u.p.p.r., art. 9b ust. 2 u.p.p.r., art. 9b ust. 3 u.p.p.r., art. 9c ust. 1 u.p.p.r., art. 9c ust. 2 u.p.p.r., art. 9c ust. 3 u.p.p.r., § 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U.2016.283 j.t.) w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zauważyć należy, iż w § 1 ust. 3 Załącznika do Uchwały Rada Gminy ustaliła, że „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”. Takim zapisem Rada zmodyfikowała treść art. 9a ust. 3 -5 u.p.p.r. Rada Gminy nie była uprawniona do dokonywania modyfikacji treści przepisów rangi ustawowej. Tego rodzaju błąd wypacza sens regulacji i zmusza odbiorców

do porównywania oby tekstów, tj. ustawy i aktu prawa miejscowego oraz może prowadzić do wadliwych wniosków w tym zakresie. Wskazana regulacja prawa miejscowego narusza zatem w sposób istotny art. 9a ust. 3-5 u.p.p.r. oraz art. 9a ust. 15 u.p.p.r. Ponadto w § 1 ust. 3 Załącznika do Uchwały Rada Gminy ustaliła, jakie podmioty wchodzi w skład Zespołu Interdyscyplinarnego. Takim zapisem Rada częściowo powtórzyła treść art. 9a ust. 3 -5 u.p.p.r.

W § 3 ust. 2 Załącznika do uchwały Rada Gminy sformułowała przesłanki materialno prawne uzasadniające 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 ten sposób Rada wykroczyła poza delegację ustawowa zawartą w art. 9a ust. 15 u.p.p.r., zgodnie z która winna ona określić tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Określenie materialno prawnych przesłanek odwołania członków Zespołu nie mieści się w zakresie wskazanej delegacji ustawowej a co za tym idzie narusza ona prawo w sposób istotny.

W § 4 ust. 4 Załącznika do Uchwały Rada Gminy ustaliła, że „Posiedzenia Zespołu odbywają się w zależności od potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz na trzy miesiące”. Takim zapisem Rada powtórzyła treść art. 9a ust. 7 u.p.p.r. Tego rodzaju zabieg legislacyjny naruszył prawo. Zgodnie bowiem z delegacją ustawową Rada Gminy winna była określić tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania, nie zaś powielać zapisy ustawowe. Za istotnością naruszenia prawa w tym przypadku przemawia nadto fakt, iż tego rodzaju działanie prawodawcze nie było uzasadnione koniecznością zapewnienia komunikatywności i przejrzystości oraz czytelności treści aktu prawa miejscowego.

W § 4 ust. 5 Załącznika do Uchwały Rada Gminy ustaliła, że „Za pracę w Zespole nie przysługuje wynagrodzenie”. Taka regulacja oczywiście jest sprzeczna w stopniu istotnym z art. 9a ust. 13 ustawy, który stanowi, że członkowie Zespołu oraz grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych”.

W § 4 ust. 6 Załącznika do Uchwały Rada Gminy ustaliła, że „Zespół realizuje działania określone w § 9 b ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz Gminnym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie”. Zapisem tym wykroczyła poza delegację ustawowa zawartą w art. 9a ust. 15 u.p.p.r., zgodnie z która winna ona określić tryb i sposób powoływania i

odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Określenie zakresu działań Zespołu nie mieści się w zakresie wskazanej delegacji ustawowej a co za tym idzie narusza ona prawo w sposób istotny.

W § 4 ust. 17 Załącznika do Uchwały Rada Gminy ustaliła, że „Zespół może tworzyć grupy robocze w celu rozwiązania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych sprawach” Takim zapisem Rada powtórzyła treść art. 9a ust. 10 u.p.p.r. Tego rodzaju zabieg legislacyjny naruszył prawo. Zgodnie bowiem z delegacją ustawową Rada Gminy winna była określić tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania, nie zaś powielać zapisy ustawowe. Za istotnością naruszenia prawa w tym przypadku przemawia nadto fakt, iż tego rodzaju działanie prawodawcze nie było uzasadnione koniecznością zapewnienia komunikatywności i przejrzystości oraz czytelności treści aktu prawa miejscowego.

W § 5 ust. 2 Załącznika do Uchwały Rada Gminy ustaliła, że „Posiedzenia grup roboczych odbywają się w zależności od potrzeb”. Takim zapisem Rada częściowo powtórzyła treść art. 9a ust. 14 u.p.p.r. oraz dokonała jego modyfikacji poprzez wyeliminowanie zwrotu dotyczących określenia częstotliwości spotkań w postaci „wynikających z problemów występujących w indywidualnych przypadkach”. Tego rodzaju zabieg legislacyjny w sposób oczywisty naruszył prawo.

W § 5 ust. 3 Załącznika do Uchwały znalazł się zapis, który nie pozwala na odkodowanie zawartej w nim normy i nie zawiera pełnej treści zadania wskazanego w art. 9b ust. 3 pkt 1 u.p.p.r. Rada Gminy nie wskazała bowiem, opracowanie i realizacja planu pomocy w indywidualnych przypadkach czego, ma stanowić jedno z zadań grup roboczych. Wyeliminowanie z obrotu prawnego zadania grup roboczych wskazanego w art. 9b ust. 3 pkt 1 u.p.p.r. powoduje natomiast, że określenie zadań grup roboczych jest niekompletne, co powoduje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego również § 5 ust. 3 uchwały.

W § 5 ust. 4 Załącznika do Uchwały Rada Gminy ustaliła, że „Posiedzenia grup roboczych odbywają się w zależności od potrzeb zgłaszanych przez Zespół lub wynikających z problemów występujących w indywidualnych przypadkach”. Takim zapisem Rada częściowo powtórzyła treść art. 9a ust. 14 u.p.p.r. Tego rodzaju zabieg legislacyjny w sposób oczywisty naruszył prawo.

W § 5 ust. 13 Załącznika do Uchwały Rada Gminy ustaliła, iż „Członkowie Zespołu oraz grup roboczych zobowiązani są do każdorazowego składania pisemnego oświadczenia o poufności danych uzyskanych w trakcie prac”. Zapis ten stanowi częściowe przytoczenie

w części zaś modyfikację treści art. 9c ust. 3 u.p.p.r., który stanowi, że „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 u.p.p.r., oświadczenie o następującej treści: „Oświadczam, że zachowam poufność informacji i danych, które uzyskałem przy realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie oraz, że znane mi są przepisy o odpowiedzialności karnej za udostępnienie danych osobowych lub umożliwienie do nich dostępu osobom nieuprawnionym”. Porównanie treści zapisów aktu prawa miejscowego z tekstem ustawy wskazuje, że Rada w sposób odmienny niż wskazano w ustawie, określiła termin złożenia oświadczenia oraz treść samego oświadczenia jak również nie określiła podmiotu do którego oświadczenie to należy złożyć. Taki sposób legislacji narusza istotnie prawo, tj. ww. przepis a nadto art. art. 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U.2016.283 j.t.) w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W § 6 ust. 1 Załącznika do Uchwały Rada Gminy ustaliła, że „Członkowie Zespołu oraz grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych”. Taka regulacja stanowi powtórzenie treści art. 9a ust. 13 ustawy. Tego rodzaju zabieg legislacyjny w sposób oczywisty naruszył prawo.

W § 6 ust. 2 Załącznika do Uchwały Rada Gminy ustaliła, że „Członkowie Zespołu oraz grup roboczych w zakresie niezbędnym do realizacji zadań mogą przetwarzać dane osób dotkniętych przemocą w rodzinie i osób stosujących przemoc w rodzinie, dotyczące: stanu zdrowia, nałogów, skazań, orzeczeń o ukaranie, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym, bez zgody i wiedzy osób, których dane te dotyczą”. Takim zapisem Rada powtórzyła i zmodyfikowała treść art. 9c ust. 1 u.p.p.r. Ponadto w § 6 ust. 3 Załącznika do Uchwały Rada Gminy ustaliła, że „Członkowie Zespołu oraz grup roboczych zobowiązani są do zachowania poufności wszelkich informacji i danych, które uzyskali przy realizacji zadań. Obowiązek ten rozciąga się także na okres po ustaniu członkostwa w Zespole lub w grupach roboczych. Rada Gminy nie była uprawniona do dokonywania modyfikacji treści przepisów rangi ustawowej. W zakresie obu regulacji nie wymieniono w nich bowiem rodzaju zadań, z realizacją których wiążą się nakładane obowiązki oraz przyznane uprawnienia. Określenie zadań nastąpiło natomiast w treści ustawy, która wskazuje, iż w obu ww. przypadkach chodzi o zadania, o których mowa w art. 9b ust. 2 i 3 u.p.p.r. Jak już podniesiono powyżej, dopuszczalne jest powtarzanie w aktach niższego rzędu, treści przepisów ustawowych, o ile jest to uzasadnione

koniecznością zapewnienia kompletności, i czytelności tekstu prawnego a powtórzenie ma charakter dosłowny. Jednakże zamieszczanie w akcie prawa miejscowego jedynie fragmentów treści ustawy jest niedopuszczalne, gdyż może prowadzić do wypaczenia sensu aktu prawnego i jako takie stanowi istotne naruszenie prawa.

Stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt. 5 i 6 p.p.s.a. 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. Przytoczone wyżej istotne naruszenia prawa, w tym zwłaszcza zaniechanie opublikowania zaskarżonej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wskazują na konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego poprzez stwierdzenie jej nieważności w całości.

**Prokurator**  
**Prokuratury Okręgowej**  
*Magdalena Łukawska*  
**Magdalena Łukawska**

Załącznik:  
- odpis skargi