



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 01 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Donata Starosta (spr.)
Sędzia	WSA Monika Świerczak
Asesor Sądowy	WSA Katarzyna Witkowicz - Grochowska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 01 lipca 2020 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim
na uchwałę Rady Gminy Baranów
z dnia 29 grudnia 2010 r. nr III/9/2020
w przedmiocie warunków funkcjonowania oraz trybu i sposobu powoływania i
odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Baranowie

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości

Wyrok z dnia 01.07.2020r.
Pozostawienie sygn. akt IV SA/Po 179/20 jest prawomocny(e)
od dnia 27 sierpnia 2020 r.
podpis sędziego / referendarza sądowego



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Walocho
St. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Baranowie z dnia 29 grudnia 2010 r. nr III/9/2010 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości.

Zaskarżonej uchwale zarzucono 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 lipca 2000 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 296, dalej jako: „u.o.a.n.”) 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;

W uzasadnieniu skargi wyjaśniono, że w § 3 uchwały wskazano, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia. Tym samym przewidziano wejście w życie uchwały bez jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Uchwała określająca tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz warunki jego funkcjonowania jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, natomiast warunkiem wejścia w życie m.in. aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP). Dodatkowo Prokurator wskazał, że w § 6 uchwały wskazano na skład Zespołu co wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu postanowieniem z dnia 23 października 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 728/19, działając na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2019 r. poz. 2325, ze zm., dalej: p.p.s.a.), umorzył jako bezprzedmiotowe postępowanie sądowoadministracyjne. Sąd wskazał, że zaskarżona uchwała została uchylona przez uchwałę Rady Gminy Baranów z dnia 06 sierpnia 2019 r. Nr XI/76/2019 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Zażalenie na powyższe postanowienie wniósł Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim.

Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 08 stycznia 2020 r., sygn. akt I OZ 1289/19, uchylił postanowienie z dnia 23 października 2019 r.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej dokonana po zaskarżeniu tej uchwały do sądu administracyjnego nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę. W przedmiotowej sprawie Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim wniósł skargę na uchwałę jeszcze w okresie jej obowiązywania. Uchylenie bowiem tej uchwały nastąpiło z upływem 14 dni od dnia opublikowania uchwały Rady z dnia 06 sierpnia 2019 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Zaskarżona uchwała w okresie 8 lat obowiązywania 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. Jedynie stwierdzenie jej nieważności przez Sąd pozbawia ją mocy prawnej w całości *ex tunc*. Brak jest zatem podstaw do uznania, że przedstawiona sprawa jest bezprzedmiotowa, uzasadniając umorzenie postępowania sądowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. – nawiązującego w tym zakresie wprost do art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) – kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne

obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (pkt 5) oraz inne akty tych organów i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Stosownie zaś do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną.

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 (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii istotnych naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (obecny tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm., zwana dalej „u.s.g.”), zgodnie z którym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie „sprzeczności z prawem” w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego.

Zaskarżonej uchwale Prokurator zarzucił istotne naruszenie art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (obecny tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461, dalej „u.o.a.n.”), 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.

Odnosząc się do tak postawionego zarzutu należy wskazać, że uchwała podjęta przez radę gminy będzie aktem prawa miejscowego, jeżeli będzie to akt normatywny, zawierający normy abstrakcyjne i generalne. Charakter normatywny aktu oznacza, że akt taki musi wyznaczać adresatom pewien sposób zachowania się. Z kolei, generalny charakter mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie z imienia (nazwy). Generalny charakter może też dotyczyć odniesienia do nazw instytucji, władz publicznych, a więc do nazw generalnych szczególnego rodzaju. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że

nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Ponadto, akty prawa miejscowego mają charakter powszechny. Adresatami tych aktów mogą być zarówno wszystkie podmioty, jak też niektóre ich kategorie.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntował się pogląd, iż aktem prawa miejscowego jest akt, którego adresatem jest szeroki krąg podmiotów (które mogą być jednak w jakiś sposób określone) oraz został wydany na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01, dostępne LEX 81765; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 971/05, dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Przy czym wskazać należy, iż istnienie upoważnienia ustawowego do wydania aktu nie oznacza konieczności jednoznacznego stwierdzenia w przepisie rangi ustawowej, że uchwała rady gminy stanowi akt prawa miejscowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 21 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/OI 29/08, dostępny www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Należy wskazać, że akty ustrojowe dzielą się na akty o charakterze wewnętrznym oraz powszechnie obowiązującym. Tylko te ostatnie mogą być aktami prawa miejscowego. Przepisy adresowane wyłącznie do kręgu podmiotów organizacyjnie podporządkowanych, określające wyłącznie organizację urzędów i instytucji gminnych oraz ustalające zasady zarządu mieniem gminnym, należy zaliczyć do kategorii aktów prawa wewnętrźnie obowiązującego. Podzielić trzeba także stanowisko zaprezentowane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r. (sygn. akt I OSK 669/06, www.orzeczenia.nsa.gov.pl), że dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku bowiem uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym jest ona aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 42 u.s.g. w związku z art. 13 ust. 1 pkt 2 u.o.a.n. oraz w związku z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP podlega obowiązkowej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Stosownie do treści art. 9a ustawy z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2015r., poz. 1390 ze zm., dalej „u.p.p.r.”) 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; 7) kuratorzy sądowi. Ponadto w skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Z mocy art. 9a ust. 15 w zw. z ust. 3 - 5 u.p.p.r. zadaniem rady gminy jest określenie w drodze uchwały, trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Sąd orzekający w sprawie niniejszej w pełni podziela pogląd ugruntowany już w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, że uchwała rady gminy w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego stanowi akt prawa miejscowego (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 1922/11, dostępny www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Zważywszy 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. nie może być wątpliwości, że w uchwale normy prawne winny mieć charakter norm generalnych, powszechnych na terenie gminy i wywołujących określone skutki prawne.

W ocenie Sądu, chociaż niewątpliwie większość przepisów zaskarżonej uchwały zawiera normy o charakterze wewnętrznym, określającym wyłącznie organizację i pracę zespołu, to jednak w treści uchwały można też znaleźć normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Skoro bowiem ustawodawca w art. 9a ust. 3 u.p.p.r. określił podmioty wchodzące w skład zespołu interdyscyplinarnego i część z tych podmiotów nie jest są podporządkowana Radzie Gminy, czy też Wójtowi Gminy, to uchwała określająca tryb powoływania tych osób w skład zespołu jest aktem prawa miejscowego. Powołanie na członka zespołu przedstawiciela np. Policji, czy też kuratorów sądowych oznacza, że w skład Zespołu wejdą osoby, które w żaden sposób nie są powiązane z organami gminy i nie funkcjonują w jej strukturach. Przepisy zaskarżonej uchwały mają więc charakter generalny i abstrakcyjny, wyznaczają ich adresatom pewien sposób zachowania się w ramach pracy w zespole. Generalny charakter przepisu wyraża się poprzez określenie adresata, przez wskazanie jego cech, a abstrakcyjność normy oznacza, że postanowienia uchwały mają zastosowanie w pewnych powtarzających się okolicznościach. Zaskarżona uchwała jest zatem

kierowana do nieokreślonego kręgu podmiotów, które spełniają określone kryteria. Należy zatem przyznać rację Prokuratorowi, że zaskarżona uchwała powołująca Zespół Interdyscyplinarny ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie jako akt prawa miejscowego winna być opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wejść w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia, chyba że w uchwale określono by dłuży termin jej wejścia w życie. Brak ogłoszenia uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym obligował Sąd do stwierdzenia jej nieważności w całości.

Sąd wskazuje, że już samo powyższe uchybienie skutkuje stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Z powyżej wskazanych powodów, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Walocha
Agnieszka Walocha
Sędziowska sekretarz sądowy