

Godziny urzędowania	Informacja w Sprawach	Czytelnia Akt	Biuro Podawcze
	Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰	Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ - 15 ³⁰	Pn.-Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰
Telefon	22 553 70 70	Wydz. I - IV, VII ul. Jasna 2/4 22 553 78 21, 22 553 78 22	
	Radom 48 368 99 08	Wydz. V i VI ul. J. Pankiewicza 4 22 553 70 37	
Email	informacja@warszawa.wsa.gov.pl	Radom 48 368 99 18	
NIP 525-2283-365	REGON 015608709	czytelnia@warszawa.wsa.gov.pl	
Konto Bankowe Sądu 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000			
Wynik rozprawy dostępny po zakończeniu posiedzenia Sądu, najpóźniej w dniu następnym na stronie: http://etr.warszawa.wsa.gov.pl			

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
00-013 Warszawa, ul. Jasna 2/4
WYDZIAŁ IV

Dnia 10 kwietnia 2019 r.
Sygn. akt IV SA/Wa 2346/18

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt sądu

P. T. Ziębała
P. K. Boczański
Schwetom
16.04.2019r.



Rada Gminy Celestynów

ul. Regucka 3
05-430 Celestynów



DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 9 kwietnia 2019 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 10 stycznia 2019 r. ze stwierdzeniem daty jego prawomocności i uzasadnieniem w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w Otwocku. Jednocześnie zwraca akta administracyjne nr 359/10.

Sekretarz sądowy
[signature]
Marcin Wozniak

Załączniki:

- 1) odpis prawomocnego orzeczenia WSA
- 2) akta administracyjne – 1 teczka.

UZASADNIENIE

I. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Gminy Celestynów (dalej: "Rada") z dnia 28 października 2010 r. nr 359/10 w sprawie uchwalenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Celestynowie oraz warunków jego funkcjonowania (dalej: „zaskarżona uchwała”).

II.1. Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniósł Prokurator Rejonowy w Otwocku (dalej: "skarżący" lub "Prokurator"). Prokurator zarzucił uchwale istotne naruszenie prawa, a mianowicie:

- art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016, poz. 446, dalej: „u.s.g.”) w związku z art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 296, dalej: „u.o.a.n.”) i art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez bezzasadne zaniechanie opublikowania uchwały nr 359/10 z dnia 28 października 2010 r. Rady Gminy Celestynów, stanowiącej akt prawa miejscowego, w wojewódzkim dzienniku urzędowym co spowodowało, że nie wiąże ona adresatów utworzonych w niej norm prawnych i nie wywołuje skutku prawnego;

- naruszenie art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1390, dalej: „u.p.p.r.”) poprzez powierzenie w rozdziale III pkt. 4 załącznika do uchwały Zespołowi Interdyscyplinarnemu opracowania regulaminu prac i zadań.

Podnosząc wskazane wyżej zarzuty, Prokurator na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w całości. W uzasadnieniu Prokurator zaznaczył, że w § 3 uchwały wskazano, iż wchodzi ona w życie z dniem jej podjęcia, co oznacza, że przewidziano wejście w życie uchwały bez jej publicznego ogłoszenia, a to czyni niniejszą uchwałę nieważną. Nadto uchwała narusza przepisy prawa materialnego tj. art. 9a pkt 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy, poprzez wskazanie w rozdziale III załącznika do uchwały pkt 4, iż Zespół interdyscyplinarny opracuje regulamin prac i zadań. Zdaniem skarżącego jest to niedopuszczalne albowiem stosownie do treści art. 9 a pkt.15 ustawy określenie szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu należy do Rady Gminy. Prokurator wskazał również, że podjęta uchwała stanowi akt prawa miejscowego, ponieważ jest to akt normatywny zawierający normy abstrakcyjne i generalne. Mając zatem na uwadze fakt, iż zaskarżona uchwała mimo tego, że zawiera normy o charakterze wewnętrznym, określającym wyłącznie organizację i pracę zespołu, zawiera również normy o charakterze abstrakcyjnym. Prokurator podkreślił też,

Sygn. akt IV SA/Wa 2346/18

że zgodnie z orzecznictwem aktem prawa miejscowego jest akt, którego adresatem jest szeroki krąg podmiotów oraz został wydany na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Zaskarżona uchwała winna być zatem opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wejść w życie po upływie czternastu dni od ogłoszenia, chyba, że w uchwale określono by dłuższy termin jej wejścia w życie.

II.2. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Celestynów wniosła o oddalenie skargi. Rada stwierdziła, że zaskarżona uchwała niezwłocznie po jej uchwaleniu została zgodnie z przepisami przesłana do Wojewody Mazowieckiego. Nadzór prawny Wojewody, który kontroluje prawidłowość wydawanych przez samorządy aktów prawnych nie wniósł w stosunku do powyższej uchwały żadnych zastrzeżeń ani uwag. Rada zwróciła uwagę, że w chwili podejmowania spornej uchwały w obrocie prawnym nie było wypracowanego w orzecznictwie stanowiska co do charakteru uchwały w sprawie uchwalenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego

III. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

III.1. Skarga zasługuje w całości na uwzględnienie.

III.2. W pierwszej kolejności Sąd jest zobligowany do rozstrzygnięcia czy zaskarżona uchwała jest czy też nie jest aktem prawa miejscowego powszechnie obowiązującego na terenie danej gminy. Rozważając wskazane zagadnienie, Sąd przede wszystkim zauważa, 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 (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Wolters Kluwer Business, str. 72, 74, 75). W orzecznictwie sądownoadministracyjnym 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

Sygn. akt IV SA/Wa 2346/18

upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 5 kwietnia 2002 r., I SA 2160/2001, publ. LEX 81765, wyrok NSA z 22 listopada 2005 r., I OSK 971/2005, CBOSA). Wskazać jednak 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 WSA w Olsztynie z 21 lutego 2008 r., II SA/OI 29/08, CBOSA). 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 wewnętrznie obowiązującego. Równocześnie podzielić trzeba stanowisko zaprezentowane w wyroku NSA z 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06 (CBOSA), 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 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 wyrażony w wyroku NSA z 11

Sygn. akt IV SA/Wa 2346/18

stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 1922/11 (CBOSA), że uchwała rady gminy w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego stanowi akt prawa miejscowego. 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 uchwała zawiera również 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 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 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 dłuższy termin jej wejścia w życie. Tymczasem uchwała nie została ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a przede wszystkim w § 3 wskazanej uchwały wskazano, że wchodzi ona w życie z dniem jej podjęcia (czyli już z samej treści uchwały wynika, że nie przewidziano jej publikacji w dzienniku urzędowym). Niewątpliwie narusza to art. 2 ust.1, art. 4 ust.1 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n., na co zasadnie wskazał Prokurator w skardze. Wymaga podkreślenia, że w takim przypadku konieczne jest stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych z przepisami

Sygn. akt IV SA/Wa 2346/18

dotyczącymi publikacji aktów prawa miejscowego, ale całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu nieogłoszenia go w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może on wywołać skutków prawnych w nim zamierzonych (por. np. wyroki NSA z 9 stycznia 2013 r., I OSK 1608/12 oraz z 23 października 2008 r., I OSK 701/08 – CBOSA).

III.3. Należy zgodzić się również z zarzutem Prokuratora, dotyczącym naruszenia art. 9a ust. 15 u.p.p.r. poprzez powierzenie w rozdziale III pkt. 4 załącznika do uchwały Zespołowi Interdyscyplinarnemu opracowania regulaminu prac i zadań. Zdaniem Sądu jest to niedopuszczalne, stosownie bowiem do treści art. 9 a pkt.15 u.p.p.r., określenie szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu należy do Rady Gminy, a nie do samego Zespołu.

III.4. Równocześnie należy zaznaczyć, odnosząc się do odpowiedzi na skargę, że dla stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy nie jest konieczne ustalenie, że rada uchwalając daną uchwałę rażąco naruszyła prawo (zob. art. 91 ust. 1 u.s.g.). Wystarczające jest tu ustalenie, że doszło do istotnego naruszenia prawa (art. 91 ust. 1 w zw. z ust. 4 u.s.g.). Naruszenie prawa to kategoria obiektywna, niezależna od ewentualnej winy funkcjonariuszy przygotowujących projekt lub uchwalających daną uchwałę. Inaczej niż ma to miejsce na gruncie instytucji stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), niejasność przepisów lub możliwość ich różnej wykładni nie eliminuje możliwości stwierdzenia nieważności uchwały. W niniejszej sprawie chodzi przede wszystkim, na co trafnie zwrócono uwagę w odpowiedzi na skargę, o wątpliwości co do kwalifikacji zaskarżonej uchwały jako aktu prawa miejscowego. Na zakończenie należy jeszcze podkreślić, że stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego nie powoduje z mocy samego prawa unieważnienia indywidualnych rozstrzygnięć wydanych dotychczas na podstawie takiego aktu. Zgodnie bowiem z art. 147 § 2 p.p.s.a., rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych, wydane na podstawie uchwały lub aktu, o których mowa w § 1, podlegają wzruszeniu w trybie określonym w postępowaniu administracyjnym albo w postępowaniu szczególnym. Ocena skutków stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego dla aktów indywidualnych wymaga zawsze przeprowadzenia indywidualnych analiz związanych z wazaniem różnych dóbr, w tym zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP oraz art. 6 i 7 k.p.a.) oraz zasady trwałości aktów lub czynności administracyjnych oraz zasady ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji RP; szerzej na ten temat zob. np. B. Adamiak, *Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej*,

Sygn. akt IV SA/Wa 2346/18

PiP 2002, s. 15 i n. oraz uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 kwietnia 2014 r., II OSK 2868/12, CBOSA).

IV. Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Sekretarz sądowy

Marek Wozniak
Marek Wozniak