

Sygn. akt II SA/Sz 775/22

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 listopada 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Patrycja Joanna Suwaj
Sędziowie	Sędzia WSA Katarzyna Sokołowska (spr.),
	Asesor WSA Krzysztof Szydłowski

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 listopada 2022 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Koszalinie
na uchwałę Rady Gminy Świdwin
z dnia 29 marca 2011 r. nr uchwała V/65/2011
w przedmiocie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu
Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania w Gminie
Świdwin

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały



Na oryginale właściwy/wę podpis/y
za zgodność z oryginałem
ST. INSPEKTOR SĄDOWY
Aneta Ciesielska

~~Wyrok/Postanowienie~~

z dnia 24.11.2022
sygn. akt II SA/Sz 775/22
jest prawomocny(e)

od dnia 18.01.2023
podpis st. ref. Sądowego

St. Referendarz Sądowy

Monika Bienkowska

Uzasadnienie

Prokurator Okręgowy w Koszalinie wystąpił do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie ze skargą na uchwałę Rady Gminy Świdwin z dnia 29 marca 2011 r., w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Zaskarżonej uchwale zarzucił istotne naruszenie prawa – art. 2 ust. 1, art. 3, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 – j.t.), dalej jako „u.o.a.n.”, oraz art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 – j.t.), dalej jako „u.s.g.”, w związku z art. 7 i art. 88 Konstytucji RP, poprzez zaniechanie niezwłocznego opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz określenie w § 5 uchwały, jako terminu jej wejścia w życie, że wchodzi ona w życie z dniem 1 stycznia 2011 r. podczas, gdy uchwała ta jako akt prawa miejscowego podlega obowiązkowej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia, chyba, że określono w akcie dłuższy termin jej wejścia w życie.

W uzasadnieniu skargi Prokurator przedstawił argumentację, z której wynika, że podjęta przez Radę Gminy Świdwin w dniu 29 marca 2011 r. uchwała jest aktem prawa miejscowego. Skarżący podkreślił, że podstawę wydania kwestionowanej uchwały stanowiło upoważnienie ustawowe zawarte w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, zgodnie z którym rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Normy prawne zawarte w uchwale mają zatem charakter norm generalnych, wyznaczających adresatom tych norm określony sposób funkcjonowania, o charakterze powszechnym na terenie działania gminy i wywołujących określone skutki prawne. Prokurator przytoczył dalej treść regulacji ustawowych i konstytucyjnych, które jego zdaniem zostały naruszone zaskarżoną uchwałą.

W odpowiedzi na skargę, Wójt reprezentujący Radę Gminy Świdwin, uznał podniesione w skardze zarzuty za zasadne i wniósł o odstąpienie od obciążania zaskarżonego organu kosztami postępowania.

Organ podał w uzasadnieniu pisma, że Rada Gminy Świdwin podjęła prace nad nową uchwałą, zgodną z przepisami prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zważył co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do 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 m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Ponadto, w myśl art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.), dalej jako "p.p.s.a.", sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Kontrola ta obejmuje skargi na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.).

Zgodzić należy się ze skarżącym, że do tej kategorii aktów należy uchwała w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Aktualnie, w orzeczeniach sądów administracyjnych jednolicie akceptowany jest pogląd, który Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w pełni podziela, 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 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, normy prawne, zawarte w takiej 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. Oznacza to, że uchwała tego rodzaju jest aktem prawa miejscowego (por. m.in.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 2018 r. o sygn. akt IV SA/Wa 262/18, wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 marca 2019 r. o sygn. akt III SA/Łd 1064/18, wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 września 2019 r. o sygn. akt III SA/Kr 762/19, dostępne na www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

W myśl 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, 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.

Podstawy stwierdzenia nieważności aktu organu gminy określa art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559,

ze zm.), dalej jako "u.s.g.", stosownie do którego nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem.

W przypadku natomiast nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (vide: art. 91 ust. 4 u.s.g.).

Ponadto, zgodnie z art. 94 ust. 1 u.s.g., nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego

Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia zatem dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa. Jako istotne naruszenie prawa uchwałą organu samorządu terytorialnego - w orzecznictwie sądów administracyjnych - traktowane jest naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podjęcia uchwały, naruszenie podstawy prawnej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz naruszenie procedury podjęcia uchwały (por.m.in. wyrok NSA z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 117/11; z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 412/11; z 5 września 2017 r., I OSK 124/17 - <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Przy czym istotna sprzeczność uchwały z prawem określana jest jako wada doniosła pod względem faktycznym i prawnym, wynikająca z jednoznacznych naruszeń przepisów prawa materialnego lub formalnego, niepozwalających na zaakceptowanie uchwały ze względu na sposób i tryb jej podjęcia lub skutki, jakie wywołuje (por. wyrok NSA z 12 września 2017 r. II OSK 2884/16, Lex). Poza sporem pozostaje, że organ nie opublikował uchwały z dnia 27 września 2010 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, natomiast w § 15 uchwały ustalił, że uchwała wchodzi w życie z dniem jej podjęcia.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że uchwała Rady Gminy w Świdwinie została wydana z istotnym naruszeniem prawa, powodującym jej nieważność w całości, tj. z naruszeniem przepisów regulujących procedurę jej podejmowania w zakresie obowiązku publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Obowiązek ten wynika wprost z art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.

W myśl art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Według art. 13 ust. 2 ww. ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Stosownie zaś do treści art. 4 ust. 1 tej 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 (tzw. *vacatio legis*). W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2).

Do powyższych zasad i trybu ogłaszania aktów prawa miejscowego odsyła także art. 42 u.s.g.

Nie ulega zatem wątpliwości, że zaskarżona uchwała mogła wejść do obrotu prawnego po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia we właściwym publikatorze, chyba że w uchwale zostałby określony dłuższy termin wejścia jej w życie. W sytuacji zaś braku urzędowej publikacji tego aktu prawa miejscowego i nieustalenia dla niego odpowiedniego *vacatio legis*, nie wszedł on w życie i nie mógł wywołać, jak uchwalił organ: „z dniem jego podjęcia”, skutków prawnych w nim zamierzonych (por. wyrok NSA z dnia 3 listopada 2010 r. o sygn. I OSK 1213/10 - publ. orzeczenia.nsa.gov.pl). Innymi słowy nieopublikowana uchwała nie uzyskała obowiązującej mocy prawnej, co jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa, w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. i powoduje jej nieważność w całości (por. wyroki NSA z dnia 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/08 oraz z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1608/12, publ. jw).

Niewątpliwie zatem nieogłoszenie zaskarżonej uchwały świadczy o naruszeniu konstytucyjnych zasad i pozostaje w oczywistej sprzeczności z regulacjami ustawowymi - art. 42 u.s.g. w związku z art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, do których stosowania w procedurze uchwalania aktu prawa miejscowego odsyła art. 94 oraz przywołany wcześniej art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.

W tym stanie rzeczy, Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku. Sąd nie obciążył organu kosztami postępowania jako, że strona skarżąca na podstawie art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. jest zwolniona z obowiązku uiszczania kosztów sądowych.



Na oryginale właściwy/we podpis/y
za zgodność z oryginałem
ST. INSPEKTOR SĄDOWY
Aneta Cieślowska