



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 12 czerwca 2019 r.

Poz. 3212

WYROK NR II SA/RZ 775/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 9 października 2018 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Elżbieta Mazur-Selwa /spr./ Sędziowie WSA Piotr Godlewski WSA Paweł Zaborniak Protokolant starszy sekretarz sądowy Sylwia Opiola po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 października 2018 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Stalowej Woli na uchwałę Rady Gminy Radomyśl nad Sanem z dnia 30 grudnia 2010 r. nr II/10/10 w przedmiocie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały

Uzasadnienie

Rada Gminy Radomyśl nad Sanem 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.") w zw. z art 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2009 r. nr 175, poz. 1362 ze zm.; dalej: "u.p.s.") 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.) w dniu 30 grudnia 2010 r. podjęła uchwałę nr II/10/10 w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Prokurator Rejonowy w Stalowej Woli wniósł skargę na powyższą uchwałę, zarzucając istotne naruszenie prawa w szczególności art 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1875, dalej: "u.s.g.") w zw. z art 2 ust. 1, art 4 ust. 1 i art 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r., poz. 639; dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych") i art 88 ust. 1 Konstytucji RP przez bezzasadne zaniechanie opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jak wyjaśnił w § 3 uchwały wskazano, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia, tym samym przewidziano wejście w życie uchwały bez jej publicznego ogłoszenia w dzienniku urzędowym co czyni uchwałę nieważną. Wyjaśnił, że uchwała będąc aktem prawa miejscowego powinna być ogłoszona w dzienniku urzędowym. Podniósł, że właściwe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, gdyż jest warunkiem jego wejścia w życie. Na podstawie art 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r., poz. 1302; dalej: "P.p.s.a.") wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały. W odpowiedzi na skargę organ wniósł o umorzenie postępowania sądownoadministracyjnego względnie o jego zawieszenie do czasu wejścia w życie uchwały w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania podjętej na najbliższej sesji. W uzasadnieniu wskazano, że organ podziela stanowisko Prokuratora, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, w związku z powyższym na najbliższej sesji rady zostanie podjęta uchwała uwzględniająca zarzut skargi. W dniu 4 września 2018 r. do Sądu wpłynęła uchwała Rady Gminy Radomyśl nad Sanem z dnia 31 sierpnia 2018 r. W § 9 tej uchwały wskazano, że taci moc uchwała r II/10/10 Rady Gminy Radomyśl nad Sanem z dnia 30 grudnia 2010 r., w § 10 że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku

Urzędowym Województwa Podkarpackiego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje; Skarga zasługiwała na uwzględnienie. Zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2188 ze zm.), art. 3 i art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.), dalej jako: "P.p.s.a.", sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę legalności zaskarżonego aktu, czyli ocenia jego zgodność z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, według stanu prawnego i faktycznego sprawy z daty jego podjęcia, nie będąc przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Zgodnie z 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. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. W tej kwestii odwołać się należy do przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.) - zwanej dalej "u.s.g.", w której mowa o dwóch rodzajach naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 ustawy). Jednak i tu brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, Lex nr 33805; z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, Lex nr 25639). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji czy postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.). Natomiast w przypadku nieistotnego naruszenia nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. W niniejszej sprawie przedmiotem kontroli sądowej pozostawała uchwała Rady Gminy Radomyśl nad Sanem Nr II/10/2012 z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Radomyślu nad Sanem oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Zdaniem Sądu nie ulega wątpliwości, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie oraz literaturze przedmiotu poglądem, akty prawa miejscowego są to akty prawa powszechnie obowiązującego stanowiące przez terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego, obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły, są stanowiące na podstawie i w granicach ustaw. Szczegółowe umocowanie konkretnych organów do stanowienia aktów prawa miejscowego w danym przedmiocie musi wynikać wprost z przepisów prawa materialnego zawierających delegacje ustawowe. Akty te nie mogą odnosić się do konkretnej sytuacji; muszą mieć charakter generalny i abstrakcyjny, co oznacza, że odpowiednio określają adresata poprzez wskazanie ich cech, a nie poprzez wymienienie z imienia czy nazwy oraz że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji (por. B. Dolnicki, Komentarz do art. 40, art. 41 ustawy o samorządzie gminnym, publ. Lex Omega; wyrok WSA w Poznaniu z 28 lutego 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1133/17; publ. baza orzeczeń CBOIS). Jedną z podstaw prawnych zaskarżonej do Sądu uchwały jest art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2005 r., nr 180, poz. 1493 ze zm.), zgodnie z którym rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. W sprawie jest niesporne, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, zawiera bowiem normy o charakterze abstrakcyjnym. Charakter zespołu interdyscyplinarnego, jego zróżnicowany skład osobowy, zakres kompetencji, stosowane przez niego środki oraz treść upoważnienia do jego wydania przesądzają, że nie ma wątpliwości co do tego, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 1922/11, publ. baza orzeczeń

CBOIS). Warunkiem sine qua non wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie na zasadach i w trybie określonym w ustawie z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1523). Przyjęcie zatem stanowiska, że zaskarżona przez Prokuratora w niniejszej sprawie uchwała jest aktem prawa miejscowego implikuje konieczność jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym (art. 2 ust. 1 w zw. z art. 13 w/w ustawy w zw. z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP). Dodatkowo należy wskazać, że art. 4 ustawy wprost stanowi, iż akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Skutkiem nieogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest brak możliwości wywołana przez ten akt skutków prawnych w nim zamierzonych, a zatem nie może też stanowić podstawy prawnej władczych rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej. Innymi słowy akty normatywne niepublikowane nie wchodzą w życie w związku z czym nie wiążą podmiotów, do których zostały skierowane (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 16 marca 2017 r., sygn. akt III SA/Gd 1134/16, publ. baza orzeczeń CBOIS). Nie promulgowanie aktu prawa miejscowego jest "istotnym" naruszeniem prawa, naruszającym przepisy regulujące procedury podejmowania uchwał, a w konsekwencji powodującym stwierdzenie jego nieważności. Przenosząc powyższe na kanwę niniejszej sprawy należy wskazać, że zaskarżona uchwała, stanowiąca niewątpliwie akt prawa miejscowego, w § 5 przewiduje swoje wejście z dniem podjęcia, a zatem bez uprzedniego ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego. W stanie faktycznym sprawy niespornie uchwałą nr XXXVII/274/2018 Rady Gminy Radomyśl nad Sanem z dnia 31 sierpnia 2018 r. w/s trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego uchwalono § 9 o utracie mocy zaskarżonej uchwały z dnia 30 grudnia 2010 r. Sąd nie znalazł jednak podstaw do umorzenia postępowania sądowoadministracyjnego, gdyż od daty jej uchwalenia była podstawą działania Zespołu Interdyscyplinarnego. W tym stanie rzeczy Sąd, działając na podstawie art. 147 P.p.s.a., stwierdził nieważność przedmiotowej uchwały w całości.