



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 lutego 2020 r.

Poz. 1386

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 420/19
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 listopada 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Anetta Chołuj
Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak
(sprawozdawca)
Sędzia WSA Tomasz Świetlikowski

Protokolant

starszy specjalista Monika Tarasiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 13 listopada 2019 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Jeleniej Górze
na § 6 i § 9 uchwały Rady Miejskiej w Kowarach
z dnia 10 marca 2011 r. nr X/54/11
w przedmiocie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków
Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowych warunków
jego funkcjonowania

stwierdza nieważność § 6 i § 9 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Prokurator Okręgowy w Jeleniej Górze (dalej: skarżący, Prokurator) wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Kowarach nr X/54/11 z dnia 10 marca 2011 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, zmienioną uchwałą Rady Miejskiej w Kowarach nr XLV/239/18 z dnia 22 marca 2018 r., domagając się stwierdzenia nieważności § 6, § 9 zaskarżonej uchwały.

Skarżący zarzucił uchwale istotne naruszenie prawa materialnego i ustrojowego, a to:

- art. 9 a ust. 15 w zw. art. 9b ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. 2015.1390, t.j. z dnia 15.09.2015 r., zwanej dalej u.p.p.r.), art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483, dalej: Konstytucja RP), poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego i uregulowanie w § 6 uchwały Rady Miejskiej w Kowarach zadań zespołu interdyscyplinarnego podczas gdy u.p.p.r. przyznaje radzie gminy jedynie kompetencje do powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków funkcjonowania, zaś zadania zespołu interdyscyplinarnego zostały określone w art. 9b ust. 2 u.p.p.r.,

- § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100, poz. 908) poprzez powtórzenie w § 9 uchwały wprost przepisów art. 9 a ust. 13 u.p.p.r., podczas gdy powtarzanie takich zapisów ustawy w aktach prawa miejscowego pozostaje niedopuszczalne w myśl powołanego rozporządzenia.

Podniósł, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.). Reguluje ona w sposób generalny i abstrakcyjny sposób funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego na terenie gminy i skierowana jest do członków zespołu oraz ewentualnych uczestników postępowań prowadzonych przez zespół w toku realizacji powierzonych mu zadań. Tym samym akt ten podlega ocenie w świetle art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stąd ustalenie w jego treści regulacji sprzecznych z prawem skutkować musi stwierdzeniem ich nieważności.

Prokurator wskazał, że wszystkie wyartykułowane w zarzutach uchybienia miały charakter istotny, bowiem skutkowały wprost naruszeniem wyraźnej dyspozycji przepisów ustawy i jako takie nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawa. Sytuacja, w której organy jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań własnych wykraczają poza normy ustawowo określone klóci się z zasadą legalizmu, jak też osłabia zasadę pogłębiania zaufania obywateli do państwa. Przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego, jak również naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, stanowią istotne naruszenie prawa i uzasadniają stwierdzenie nieważności uchwały.

Rada Miejska w Kowarach w odpowiedzi na skargę uznała ją w całości za zasadną i wniosła o umorzenie postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Stosownie do art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2107 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej - art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm., dalej powoływanej jako p.p.s.a.). Jeżeli akt prawny, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., wydany zostanie z naruszeniem prawa, to stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględnia skargę, stwierdzając jego nieważność w całości lub w części. Unormowanie to nie określa jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych lub przepisach szczególnych. Zasadnym jest zatem sięgnięcie do przepisów ustawy z dnia

8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506, dalej powoływanej jako u.s.g.), gdzie przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.). Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Jednak i tu brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecnictwie. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecnictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102).

Sąd zauważył, że Gmina Miejska Kowary biorąc pod uwagę skargę Prokuratora zgodziła się z jego zarzutami i wniosła o umorzenie postępowania ze względu na uchylenie i zmianę kwestionowanych zapisów zaskarżonej uchwały. Mając na uwadze stanowisko Gminy, Sąd nie uznał za uzasadniony sformułowany przez jednostkę samorządu terytorialnego wniosek, gdyż w tym zakresie Sąd podziela wielokrotnie wyrażany w orzecnictwie sądów administracyjnych pogląd, że uchylenie zaskarżonego aktu prawa miejscowego po wniesieniu skargi nie czyni skargi bezprzedmiotową, a to ze względu na odmienność skutków związanych z uchyleniem i stwierdzeniem nieważności uchwały.

Zgodnie bowiem z poglądami doktryny zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę (por. np. wyroki NSA z dnia 4 sierpnia 2005 r., OSK 1290/04 i 1 września 2010 r., I OSK 368/10; jak również W. Kisiel w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2010, s. 805-806 oraz R. Lewicka, Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym, Warszawa 2008, s. 220). Stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd oznacza, że w tym zakresie wskazane unormowania należy traktować tak, jak gdyby nigdy nie zostały podjęte. Ta różnica między istotą i skutkami uchylenia aktu prawa miejscowego a stwierdzeniem jego nieważności w trybie kontroli sądowej powoduje, że nie można uznać postępowania za bezprzedmiotowe. W orzecnictwie podkreśla się przy tym, z czym zgadza się Sąd orzekający w obecnym składzie, że zmiana lub uchylenie zaskarżonego do sądu aktu prawa miejscowego nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli objęty skargą akt prawa miejscowego był i może być zastosowany do sytuacji z okresu poprzedzającego jego stwierdzenie nieważności, a w konsekwencji stanowić podstawę do kształtowania praw i obowiązków podmiotów prawa (por. wyrok NSA z dnia 27 września 2007 r., II OSK 1046/07 Lex 384291, wyrok NSA z 1 września 2010 r., I OSK 368/10, wyrok NSA z dnia 4 listopada 2010 r., II OSK 1783/10 Lex 746796, postanowienie NSA z dnia 12 lutego 2013 r., II OSK 228/13 Lex nr 1281479).

Przechodząc do merytorycznej oceny zarzutów należy podnieść, że stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt czy też jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku.

W rozpoznawanej sprawie podstawę wydania zaskarżonej uchwały stanowił między innymi art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U z 2015 r. poz. 1390 ze zm., dalej w skrócie u.p.p.r.), zgodnie z którym rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania.

Niewątpliwie uchwała rady gminy w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego stanowi akt prawa miejscowego. Należy zwrócić uwagę na charakter tego zespołu, jego zróżnicowany skład osobowy, zakres kompetencji, stosowane przez niego środki oraz treść upoważnienia ustawowego zamieszczonego w art. 9a ust. 15 u.p.p.r., co nie może wywoływać wątpliwości, że zawarte w tym podstawowym akcie wykonawczym normy prawne powinny mieć charakter norm generalnych,

wyznaczających adresatom tych norm określony sposób funkcjonowania, a ponadto charakter powszechny na terenie gminy i wywoływać określone skutki prawne (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 1922/11, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 lutego 2019 r., sygn. II SA/Ol 60/19, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl). Uchwała w przedmiocie powołania i funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego, podobnie jak każda inna uchwała organu samorządu terytorialnego, musi formułować postanowienia jedynie w granicach upoważnienia ustawowego, regulując tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Powyższe wynika z art. 40 u.s.g., zgodnie z którym gminie na podstawie upoważnień ustawowych przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, jak też z art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji wymagającego, by materia regulowana podjętym aktem wynikała z ustawy upoważniającej i nie przekraczała zakresu upoważnienia.

Tak więc, wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w art. 9a ust. 15 u.p.p.r. przesądzają o naruszeniach przepisu upoważniającego jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, obligujące do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwego aktu w całości lub w części. Stosownie do art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, tylko w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru ogranicza się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

Prokurator słusznie wskazał, że przedmiotowa uchwała dot. powołania i funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego musi formułować postanowienia jedynie w granicach wskazanej delegacji ustawowej, co oznacza, że nie wolno w niej zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść upoważnienia wynikającego z ustawy. W konsekwencji rada gminy nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przepisie, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę. Należy bowiem pamiętać, że regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, a zatem nie mogą ich zastępować, tak więc niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń przepisów zawartych w aktach wyższej rangi i tym bardziej poddaniu ich jakiegokolwiek modyfikacji (por. wyroki NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r. II OSK 370/07, LEX nr 446997, z dnia 8 listopada 2012 r. II OSK 2012/12, dostępne w centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, CBOSA). Jednocześnie rada gminy uchwalając przepisy prawa miejscowego powinna to czynić w zgodzie z upoważnieniem oraz postanowieniami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. nr 100, poz. 908). Zatem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien uwzględnić regulacje § 115 i § 135 w zw. z § 143 załącznika do wskazanego rozporządzenia, z których wynika, że w akcie wykonawczym zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Powinna także wziąć pod uwagę przepisy § 118 i § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia stanowiące, że w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym (w ustawie upoważniającej lub w innym akcie normatywnym – innej ustawie, ratyfikowanej umowie międzynarodowej, czy rozporządzeniu) oraz przepisy § 116 i § 136 w związku z § 143 określające, że w akcie wykonawczym nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych ze wskazanymi aktami normatywnymi, a więc i przepisów modyfikujących ich treści.

Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że ocena czy dany akt normatywny wydany został w ramach, czy też z przekroczeniem upoważnienia ustawowego powinna być dokonana z punktu widzenia charakteru prawnego upoważnienia ustawowego i jego zakresu w konkretnej sprawie, z uwzględnieniem poprawności legislacyjnej wynikającej z przytoczonych wyżej przepisów rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej.

Biorąc pod uwagę wskazane stanowisko doktryny o orzecznictwa i przywołane regulacje prawne Sąd podzielił stanowisko prokuratora, że zaskarżone zapisy uchwały są sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa.

Przytoczony na wstępie przepis art. 9a ust. 15 u.p.p.r. określa granicę upoważnienia, w ramach którego może działać rada gminy podejmując uchwałę w przedmiocie powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Jako uzasadnione ocenia Sąd stanowisko Prokuratora o naruszeniu art. 9a ust. 15 w zw. z art. 9b ust. 2 i u.p.p.r. oraz art. 7 i 94 Konstytucji z uwagi na przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego i uregulowanie w § 6 uchwały Rady Miejskiej w Kowarach zadań zespołu interdyscyplinarnego wbrew

przepisom ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz wobec faktu, że zadania te zostały określone w art. 9b ust. u.p.p.r.

Jak słusznie wskazano w skardze stosownie do treści art. 9a ust. 15 u.p.p.r. rada gminy została upoważniona jedynie do wskazania w drodze uchwały trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, a nie do zadań tego zespołu, które zostały szczegółowo określone w art. 9b ust. 2 u.p.p.r. Podkreślenia wymaga, że ponieważ zadania i sposoby działania zespołu interdyscyplinarnego wynikają z art. 9b ust. 2 ustawy, Rada Miejska nie jest uprawniona do poszerzenia i zmiany katalogu tych zadań wbrew zakresowi ustawowego upoważnienia, pomimo, że katalog wskazanych zadań ujętych w art. 9b ust. 2 u.p.p.r. ma charakter otwarty. Z powyższych względów Sąd uznał, że § 6 uchwały, w którym uchwalono dodatkowe zadania zespołu interdyscyplinarnego w sposób istotny narusza prawo, co uzasadniało stwierdzenie jego nieważności.

Sąd uwzględnił także zarzut dotyczący naruszenia § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez powtórzenie w § 9 uchwały wprost przepisu art. 9 a ust. 13 u.p.p.r., uznając, że również w tym przypadku zachodziły podstawy do stwierdzenia ich nieważności.

Powszechnie obowiązujący charakter zawartych w uchwale, wydawanej na podstawie art. 9 a ust. 15 u.p.p.r. norm zobowiązuje bowiem do formułowania ich jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, pozbawionych jednocześnie powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, a w szczególności w aktach rangi ustawowej. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego powinny bowiem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

Sąd dostrzega przy tym, że powołane w skardze rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" traktować należy przede wszystkim jako zbiór dyrektyw skierowanych do prawodawców. Zasady określone w tym rozporządzeniu tylko wyjątkowo mogą być przydatne do oceny legalności aktów prawa miejscowego. Nie służą one natomiast do oceny ich ważności z uwagi na podstawę upoważnienia do ich wydania (por. wyrok NSA z dnia 5 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 1059/10). Powoływanie się na te zasady może mieć miejsce jedynie wtedy, kiedy zakres powtórzeń przepisów ustaw, w tym definicji ustawowych, będzie rozległy albo kiedy postanowienia aktu prawa miejscowego będą powodowały zmianę postanowień ustaw (por. T. Bąkowski, Sądowa kontrola legislacji administracyjnej pod względem zgodności z zasadami techniki prawodawczej. Legislacja administracyjna. Teoria. Orzecznictwo. Praktyka", pod red. M. Stahl, Z. Łuniewskiej, Warszawa 2012, s. 37-46; G. Wierczyński "Konsekwencje nieprzestrzegania zasad techniki prawodawczej", w: T. Bąkowski, P. Uziębło, G. Wierczyński "Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej", pod red. T. Bąkowskiego, Gdańsk 2011, s. 86-87). W wyroku z dnia 15 czerwca 2012 r. w sprawie II CSK 436/11 (LEX nr 1232234) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że naruszenie wspomnianych zasad nie wywołuje z mocy prawa żadnych ujemnych skutków. W aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych dopuszcza się możliwość powtórzenia w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych, o ile takie powtórzenie ma charakter dosłowny (por. wyrok WSA w Poznaniu z 22 kwietnia 2015r., sygn. akt IV SA/Po 1284/14) i uzasadnione to jest względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, stanowiąc określenie materii, która jest regulowana aktem prawa miejscowego. Taka sytuacja nie wystąpiła jednak w rozpoznawanej sprawie, bowiem nie sposób dopatrzeć się konieczności powtórzenia w § 9 regulacji ustawowych (art. 9a ust. 13 u.p.p.r.).

Mając na uwadze powyższe, Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł, jak w sentencji wyroku.