



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 15 czerwca 2020 r.

Poz. 4988

### WYROK NR IV SA/PO 759/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 23 stycznia 2020 r.

**w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz  
szczegółowych warunków jego funkcjonowania**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 759/19

#### WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 stycznia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Maciej Busz

Sędzia WSA Józef Maleszewski (spr.)

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska-Cybulska

Protokolant st. sekr. sąd. Agnieszka Walocha

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 stycznia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim

na uchwałę Rady Gminy w Czajkowie

z dnia 10 listopada 2010 r., nr XXXIV/185/10

w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz  
szczegółowych warunków jego funkcjonowania

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości

Sygn. akt IV SA/Po 759/19

## UZASADNIENIE

Rada Gminy w Czajkowie (zwana dalej „Radą” lub „organem”) podjęła w dniu 10 listopada 2010 r. uchwałę nr XXXIV/185/10 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego powoływania wraz z załącznikiem (zwaną dalej „uchwałą”) na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (t.j. Dz. U. z 2015 poz. 1390 ze zmianami, zwanej dalej „u.p.p.r”).

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, prokurator Prokuratury Okręgowej w Ostrowie Wielkopolskim (zwany dalej „Skarżącym”) zarzucił Radzie istotne naruszenie prawa materialnego. Naruszenie miało polegać na zaniechaniu opublikowaniu uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym jako aktu prawa miejscowego zgodnie z art. 2 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 zwanej dalej „u.o.a.n.”). Dalej, Skarżący poniósł także zarzut naruszenia art. 9a ust. 15 w związku z art. 9a ust. 3-5 u.p.p.r. przez wskazanie składu zespołu dyscyplinarnego w treści załącznika do uchwały. Pozostałe zarzuty dotyczyły powtórzenia przepisów u.p.p.r. w treści uchwały, co stanowi naruszenie § 118 i § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283, zwanego dalej „z.t.p.”).

Mając na względzie wskazane uchybienia, Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zmianami, zwanej dalej „p.p.s.a.”).

W odpowiedzi na skargę Wójta Gminy Czajków wniósł o zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego, zasądzenie kosztów procesu według norm przepisanych na jego rzecz oraz przeprowadzenie rozprawy pod nieobecność Wójta, a także jego pełnomocnika.

Postanowieniem z dnia 1 października 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 759/19 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu odmówił zawieszenia postępowania przed tym Sądem.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2167) sądy administracyjne sprawują kontrolę nad działalnością administracji publicznej przyjmując jako kryterium kontroli zgodność z prawem. Ustawodawca wskazuje enumeratywny katalog form działalności, a także bezczynności i przewlekłości działania organów administracji publicznej wyrażony w art. 3 § 2 pkt 1-9 p.p.s.a.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. akty organów jednostek samorządu terytorialnego inne niż akty prawa miejscowego podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej, wpisują się w kognicję sądów administracyjnych, zatem kontrola sądowa podejmowana przez Sąd jest sprawowana zgodnie z określoną właściwością rzeczową. Ponadto, w zakresie realizowanej kontroli, Sąd nie jest związany granicami skargi, w związku z czym zarzuty podniesione w skardze nie wyznaczają kierunku analizy podejmowanej przez Sąd (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Przeprowadzając kontrolę sądowoadministracyjną według powyższych okoliczności faktycznych, Sąd doszedł do przekonania, że skarga zasługuje na uwzględnienie, bowiem zaskarżona uchwała nie odpowiada prawu. Sąd stwierdził nieważność uchwały w całości według przedstawionej argumentacji.

Istotą niniejszej sprawy jest określenie charakteru uchwały Rady, która została podjęta na podstawie art. 9a ust. 15 u.p.p.r. Skarżący podniósł argument iż zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, a więc warunkiem sine qua non wejścia w życie, jest opublikowanie w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Sąd podziela zdanie Skarżącego, gdyż uchwała ta istotnie spełnia kryteria, które pozwalają zakwalifikować je do aktów prawa powszechnie obowiązującego, stanowiące enumeratywny katalog z art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, zwanej dalej „Konstytucją RP”). Zgodnie z powołanym przepisem, źródłami prawa powszechnie obowiązującego są: Konstytucja RP, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organu, które je ustanowił. Wszystkie spośród wymienionych aktów prawa powszechnie obowiązującego zawierają

normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Nie inaczej jest w przypadku aktów prawa miejscowego.

Przekładając powyższe na grunt niniejszej sprawy, należy przyjąć za orzecznictwem, że uchwała rady gminy w sprawie trybu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania jest aktem prawa miejscowego (zob. wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 1922/11, <https://cbois.nsa.gov.pl>, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, zwana dalej „CBOSA”). Stanowisko orzecznictwa jest w tym zakresie jednolite, ponieważ istotnie uchwała zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Zgodnie z art. 9a ust. 3-5 u.p.p.r. w skład zespołu wchodzi przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty, ochrony zdrowia, organizacji pozarządowych, kuratorzy sądowi, a także mogą wchodzić prokuratorzy oraz przedstawiciele podmiotów, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Nie sposób nie zauważyć, że funkcjonariusze Policji, kuratorzy sądowi, organizacje pozarządowe oraz prokuratorzy nie są podmiotami podległymi organizacyjnie organom gminy, stąd powołanie ich w skład zespołu wymaga podjęcia aktu prawa miejscowego, który będzie znajdował zastosowanie do podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji samorządowej, a które znajdują się na terenie obowiązywania uchwały. Uchwała jako akt prawa miejscowego nakłada, wobec wskazanego katalogu adresatów, obowiązek członkostwa oraz działania w ramach zespołu. Tym samym, potwierdza się konstatacja wyrażona w orzecznictwie, że powołanie podmiotów z art. 9a ust. 3-5 u.p.p.r. określonych rodzajowo ma charakter generalny (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 730/19, CBOSA). Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z imienia (nazwy). Generalny charakter ma też odniesienie się do nazw generalnych szczególnego rodzaju, np. do nazw instytucji lub władz publicznych np. prokurator (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 67).

Oprócz charakteru generalnego, norma musi także dotyczyć abstrakcyjnie określonych okoliczności, w których działa zespół. „Abstrakcyjność wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone działanie ma mieć miejsce w pewnych, regularnie powtarzających się okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji” (D. Dąbek, *Op cit*, s. 67).

Należy zauważyć, że powołany zespół wykonuje określone w art. 9b ust. 2 u.p.p.r. zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Realizacja tych zadań wywołuje skutki względem destynatariuszy owych świadczeń. Biorąc pod uwagę jak szerokie jest spektrum oddziaływania zespołu, nie da się skonkretyzować okoliczności, w których podejmowane są działania. W zależności od okoliczności oznaczonych jako powtarzające się i nieokreślone wprost zespół zobligowany jest do podjęcia prawem przewidzianych działań we wszystkich okolicznościach, w których realizacja zadań ustawowych będzie niezbędna.

Dokonując wykładni językowej przepisu art. 9a ust. 15 u.p.p.r. Sąd zwraca uwagę, że tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego uprawnia Radę jedynie do określenia metodyki, według której Wójt Gminy Czajków będzie postępował przy doborze członków zespołu spośród wskazanych w art. 9a ust. 3-5 u.p.p.r. instytucji oraz władz publicznych. Natomiast szczegółowe warunki funkcjonowania zespołu, które także są przedmiotem regulacji uchwały dotyczą zasad, według których zespół będzie funkcjonować, a więc np. sposobu działania, organizacji zespołu, jego prac.

Sąd podkreśla także, że w wyniku zastosowania dyrektyw wykładni systemowej, zasadny jest wniosek, że skoro organizacja i tryb działania, a także zasady uczestnictwa w pracach Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, określany jest przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w drodze rozporządzenia (aktu prawa powszechnie obowiązującego) na podstawie art. 10f u.p.p.r., to nie można odmówić zaskarżonej uchwale przymiotu aktu prawa miejscowego (aktu prawa powszechnie obowiązującego) podjętej na podstawie art. 9a ust. 15 u.p.p.r. (wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 1922/11, CBOSA).

Mając na względzie to, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, podlega ona ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, zgodnie z art. 13 pkt 2 u.o.a.n. Ogłoszenie jest warunkiem niezbędnym do wejścia w życie uchwały (aktu prawa miejscowego) zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Brak ogłoszenia zaskarżonej uchwały sprawia, że nie weszła ona w życie, czym naruszono art. 2 ust. 1 u.o.a.n., a także art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Z tego względu, uchwała nie może się ostać w obrocie prawnym.

Treść zaskarżonej uchwały stanowi powtórzenie przepisów u.p.p.r., a więc w żaden sposób nie czyni zadość wymaganiom, o których mowa w podstawie prawnej jej wydania. Tym samym, Rada dopuściła się przekroczenia upoważnienia ustawowego, co stanowi naruszenie prawa.

Sąd podziela wszystkie sformułowane przez Skarżącego zarzuty. Zasadnie podnoszone jest naruszenie § 118 oraz § 143 z.t.p. „Co do zasady unormowania aktu prawa miejscowego zawierające powtórzenie regulacji ustawowych naruszają nie tylko przepisy § 118 w zw. z § 143 ZTP, ale także art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, stanowiąc w istocie uregulowanie danej materii bez wymaganego upoważnienia bądź też z przekroczeniem jego granic” (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 czerwca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 431/18, CBOSA). Należy mieć także na uwadze, to że powtórzenie przepisów aktu normatywnego wyższego rzędu może doprowadzić do nieakceptowalnej sytuacji, w której w oderwaniu od celu, w jakim dane przepisy zostały ustanowione, a powtórzone w akcie podustawowym, będzie dochodzić do niepożądanego wykładni przepisów zawartych w akcie normatywnym rzędu niższego. Inną bowiem funkcję spełnia przepis ustanowiony w materii ustawowej. Przeniesienie jego na grunt uchwały następuje w oderwaniu od tego celu. Zasadą jest, że akty podustawowe, które mają za zadanie wykonać obowiązek nakładany w drodze ustawy, stanowią tylko i wyłącznie wyraz realizacji tego obowiązku nie ingerując już w treść ustanowioną przez ustawodawcę.

Mając powyższe na uwadze, Sąd doszedł do przekonania, że wszystkie sformułowane zarzuty przez Skarżącego są w pełni uzasadnione, a sama uchwała narusza prawo. W związku z tym, Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a stwierdził nieważność uchwały, o czym orzekł w sentencji wyroku.

Marginalnie zauważyć należy, że uchylenie uchwały przez uprawniony organ nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania wywołanego skargą na te uchwałę w przedmiocie stwierdzenia jej nieważności (postanowienie NSA z dnia 22 stycznia 2019 r., sygn. akt I OZ 1115/19, CBOSA).

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA

(-) Maria Grzymisławska-Cybulska