



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 24 stycznia 2020 r.

Poz. 925

WYROK NR IV SA/PO 666/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 14 listopada 2019 r.

**w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego
w Liskowie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 666/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Józef Maleszewski

Sędzia WSA Tomasz Grossmann

Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkiewicz-Grochowska (spr.)

Protokolant st. sekr. sąd. Agnieszka Walocha

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 listopada 2019 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim

na uchwałę Rady Gminy Lisków

z dnia 29 grudnia 2010 r. nr III/23/2010

w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Liskowie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości

UZASADNIENIE

Rada Gminy Lisków 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.) 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.) podjęła 29 grudnia 2010r. uchwałę Nr III/23/2010 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Liskowie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania (dalej „Uchwała”).

Prokurator Prokuratury Okrękowej w Ostrowie Wielkopolskim wniósł skargę na powyższą Uchwałę, zarzucając jej istotne naruszenie prawa materialnego:

- art. 2 ust. 1 w zw. z 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. 2016.296”) w zw. z art. 88 Konstytucji RP, poprzez zaniechanie opublikowania Uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, podczas gdy – zdaniem Skarżącego

– jako akt prawa miejscowego winna być ona opublikowana i wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, chyba że określono by dłuższy termin jej wejścia w życie;

- art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie („Dz.U.2015.1390”) poprzez wskazanie w § 2 ust. 3 pkt 3 Uchwały wśród przesłanek uzasadniających odwołanie członka Zespołu, prawomocne skazanie wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Wskazując na powyższe uchybienia Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej Uchwały.

W odpowiedzi na skargę Prokuratora Prokuratury Okręgowej Gmina wniosła o oddalenie skargi, nie podzielając ocen i zarzutów przedstawionych w skardze.

W ocenie organu, wbrew twierdzeniom zawartym w skardze, zaskarżona uchwała nie ustanawia generalnych i abstrakcyjnych norm prawnych, bowiem adresowana jest nie do pewnej kategorii adresatów - do ogółu społeczności, ale do zamkniętego katalogu podmiotów i osób. Przepis art. 9a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie określa podmiotowy skład zespołu poprzez jego wyliczenie i tym samym zawężenie kręgu podmiotów, których przedstawiciele wchodzi w skład zespołu obligatoryjnie jak i fakultatywnie, stąd też nie można przyjąć, że sporna uchwała nosi cechy abstrakcyjności i ogólności, stanowiąc przepis prawa miejscowego. Zdaniem organu przedmiotowa uchwała nie ustanawia przepisów powszechnie obowiązujących w rozumieniu art. 40 ustawy o samorządzie gminnym.

Nadto co do drugiego zarzutu skargi Gmina wskazała, że ustawowy zakres działania zespołu, czyli udzielenie pomocy osobom dotkniętym przemocą, oddziaływanie na osoby stosujące przemoc stawia członkom zespołu wysokie wymagania nie tylko zawodowe ale i moralne. Trudno oczekiwać, by osoba mająca problemy z przestrzeganiem prawa pouczała innych i starała się oddziaływać na zmianę nagannych zachowań, ponieważ takie postępowanie nie może wywołać oczekiwanych rezultatów. Członkiem zespołu nie może zatem zostać osoba, która utraciła prawa publiczne, co zgodnie z art. 40 § 1 Kodeksu karnego oznacza utratę prawa do pełnienia funkcji w organach i instytucjach państwowych oraz samorządu terytorialnego albo została skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2107 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm., dalej „p.p.s.a.”) – nawiązującego w tym zakresie wprost do art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) – kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (pkt 5) oraz inne akty tych organów i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Stosownie zaś do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną.

Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii istotnych naruszeń. Powyższe

wynika z treści art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (obecnie Dz.U. z 2019r., poz. 506 ze zm., zwana dalej „u.s.g.”), zgodnie z którym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego.

Zaskarżonej uchwale Prokurator zarzucił istotne naruszenie art. 42 u.s.g. w związku z art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (obecnie Dz.U. z 2019r., poz. 1461, dalej „u.o.a.n.”), poprzez zaniechanie opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, podczas gdy jako akt prawa miejscowego winna być ona opublikowana i wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, chyba że określono by dłuższy termin jej wejścia w życie.

Odnosząc się do tak postawionego zarzutu należy wskazać, 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.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym 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 upoważnienia ustawowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt ISA 2160/01, dostępne LEX 81765; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 2005 r., sygn. akt IOSK 971/05, dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Przy czym wskazać 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 21 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 29/08, dostępny www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zgodzić należy się z organem, że akty ustrojowe dzielą się na akty o charakterze wewnętrznym oraz powszechnie obowiązującym. Tylko te ostatnie mogą być aktami prawa miejscowego. 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 wewnętrznego obowiązującego. Podzielić trzeba także stanowisko zaprezentowane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r. (sygn. akt IOSK 669/06, www.orzeczenia.nsa.gov.pl), 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 ustawy z 29 lipca 2005r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2015r., poz. 1390 ze zm., dalej „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 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie 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 ugruntowany już w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, że uchwała rady gminy w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego stanowi akt prawa miejscowego (wyr. NSA z 11 stycznia 2012 r., sygn. akt IOSK 1922/11, dostępny www.orzeczenia.nsa.gov.pl). 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 większość przepisów zaskarżonej Uchwały zawiera 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 są podporządkowana Radzie Gminy, czy też Wójtowi Gminy, to chwała 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 ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie 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 dłuży termin jej wejścia w życie. Brak ogłoszenia Uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym obowiązał Sąd do stwierdzenia nieważności zaskarżonej Uchwały w całości.

Podnoszone przez organ argumenty skierowane przeciwko zarzutom skargi nie mogły, zatem odnieść zamierzonego skutku. Niezasadny był bowiem zarzut Rady, że zaskarżona uchwała nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnym, zatem nie stanowi aktu prawa miejscowego, skutkiem czego nie powstał obowiązek ogłoszenia zaskarżonej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

W tym stanie rzeczy, skoro powyższe uchybienie skutkuje stwierdzeniem nieważności zaskarżonej Uchwały w całości Sąd uznał za niezasadne odnoszenie się do dalszych zarzutów skargi kwestionujących prawidłowość postanowień § 2 ust. 3 pkt 3 Uchwały.

Z powyżej wskazanych powodów, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości, jak orzeczono w wyroku.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski

Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann

Asesor sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz-Grochowska