



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 lipca 2020 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie  
w składzie następującym:

Przewodnicząca     sędzia WSA Ewa Osipuk  
Sędziowie             sędzia WSA Alicja Jaszczak-Sikora (spr.)  
                               sędzia WSA Adam Matuszak

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 2 lipca 2020 roku  
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nidzicy  
na uchwałę Rady Gminy w Janowcu Kościelnym  
z dnia 20 czerwca 2011 roku nr VIII/54/2011  
w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu  
Interdyscyplinarnego w Janowcu Kościelnym oraz szczegółowych warunków jego  
funkcjonowania

- stwierdza nieważność załącznika do zaskarżonej uchwały w części  
dotyczącej § 1, § 2 ust. 3 oraz § 4.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA

Wojciech Grabowski

## UZASADNIENIE

Prokurator Rejonowy w Nidzicy (dalej jako: „skarżący”) zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie uchwałę Rady Gminy w Janowcu Kościelnym nr VIII/54/2011 z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Janowcu Kościelnym oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Wniósł o stwierdzenie nieważności § 1, § 2 ust. 3 oraz § 4 załącznika do tej uchwały - w związku z naruszeniem art. 9a ust. 6, 10 i 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji RP poprzez przekroczenie granic upoważnienia ustawowego zawartego w art. 9a ust. 15 powołanej ustawy. Podniósł, że przepis ten zezwala na uregulowanie proceduralnych, organizacyjnych zasad, nie zaś na określanie celów, zadań, czy podstaw prawnych funkcjonowania zespołów interdyscyplinarnych, jak to wskazano w § 1 załącznika do uchwały. Skarżący wskazał na brak materialnych podstaw odwołania członka zespołu w przypadku skazania za umyślne przestępstwo powszechne lub umyślne przestępstwo skarbowe, jak wynika z § 2 ust. 3 pkt 3 załącznika do uchwały. Zarzucił, że w § 4 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały sprzecznie z art. 9a ust. 6 i ust. 10 ustawy uregulowano uprawnienia przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego do kształtowania składu osobowego tworzonych grup roboczych oraz określenia regulaminu funkcjonowania grup roboczych i wzorów dokumentów używanych przez grupy robocze, podczas gdy zgodnie z ustawą uprawnienia przewodniczącego ograniczają się jedynie do przewodniczenia obradom zespołu a grupy robocze tworzone są przez cały zespół interdyscyplinarny.

✓ W odpowiedzi na skargę Przewodniczący Rady Gminy uznał jej zasadność. Podał, że uchwałą z 19 marca 2020 r., nr XII/103/2020 zmienił zaskarżoną uchwałę poprzez skreślenie § 1, § 2 ust. 3 oraz § 4 załącznika do tej uchwały.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:**

Na podstawie art. 119 pkt 2 ustawy z 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325.), dalej jako: „p.p.s.a.” sprawa została rozpoznana w trybie uproszczonym.

Stosownie do art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2167), 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 - art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 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. W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm., dalej jako: „u.s.g.”) 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, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.). W doktrynie i w orzecznictwie za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienia 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. Kmieciak, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101 102).

Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić 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 jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku.

Uchwała rady gminy w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego stanowi akt prawa miejscowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 19922/11, wyroki WSA w Olsztynie: z 19 lutego 2019 r., sygn. II SA/OI 60/19, z 19 marca 2019 r., sygn. akt II SA/OI 125/19, z dnia 6 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 444/19, publ. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). Charakter tego zespołu, jego zróżnicowany skład osobowy, zakres kompetencji, stosowane przez niego środki oraz treść upoważnienia ustawowego zamieszczonego w art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (w brzmieniu obowiązującym również w czasie podjęcia zaskarżonej uchwały - Dz.U. z 2005 r. nr 180, poz. 1493 ze zm., dalej jako: „u.p.p.r.”), przekonuje, że zawarte w tym podustawowym akcie wykonawczym normy prawne winny mieć charakter norm generalnych, wyznaczających adresatom tych norm określony sposób funkcjonowania, a ponadto mają charakter powszechny na terenie gminy i wywołują określone skutki prawne.

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” (t. j. Dz. U. z 2016r. poz. 283), stanowiącego w myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji RP źródło powszechnie obowiązującego prawa. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego winien 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. Powinien także wziąć pod uwagę przepisy § 118 i § 137 w zw. 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).

Podkreślić należy, że przepisy aktu prawa miejscowego nie są stanowione po to, aby informować o treściach wynikających już z przepisów powszechnie obowiązujących, ale mają konkretyzować ściśle treść delegacji ustawowej z uwzględnieniem specyfiki danej gminy w sposób nienaruszający treści przepisów wyższej rangi.

Wbrew powyższemu zaskarżona uchwała w części wskazanej w skardze wykracza poza delegację ustawową albo powtarza regulacje ustawowe, modyfikując je.

Stosownie do treści art. 9a ust. 1 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 prezydenta miast (ust. 2). Zatem cel i podstawa prawna działania zespołu interdyscyplinarnego wynika z samej ustawy. Z kolei art. 9a pkt 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie stanowi, że rada gminy określa w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Przepis art. 9a pkt 15 nie przewiduje dla rady gminy kompetencji do określania podstaw prawnych działania zespołu interdyscyplinarnego czy celów, jak to uczyniono w § 1 załącznika do uchwały. W § 1 pkt 3 rada gminy, sprzecznie z intencją ustawodawcy, określiła bardzo szeroko zakres zadań zespołu interdyscyplinarnego. Prócz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, zespołowi powierzono realizację zadań w programach celowych pomocy społecznej i innych uchwalonych na poziomie lokalnym oraz rządowym.

Rację ma skarżący, że omawiana delegacja ustawowa nie przekazuje radzie gminy kompetencji do określania przesłanek uzasadniających odwołanie członka zespołu interdyscyplinarnego. Dlatego za niezgodny z prawem należy uznać § 2 ust. 3 załącznika do uchwały, który wymienia takie przypadki.

Zasadnie skarżący dostrzegł, że również treść § 4 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały nie ma oparcia w delegacji ustawowej. Zgodnie z § 4 ust. 1 skład osobowy grup roboczych określa przewodniczący zespołu. Unormowanie to jest sprzeczne z treścią art. 9a ust. 11 i 12 u.p.p.r. W myśl art. 9a ust. 10 u.p.p.r. zespół interdyscyplinarny może tworzyć grupy robocze w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem

przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach. Art. 9a ust. 11 u.p.p.r. określa podmioty wchodzące obligatoryjnie w skład grup roboczych. Natomiast art. 9a ust. 12 u.p.p.r. wymienia podmioty, które mogą wchodzić w skład grup roboczych. Tym samym skład grup roboczych nie mógł zostać pozostawiony uznaniu przewodniczącego zespołu. Co więcej, ustawodawca nie upoważnił rady gminy do przyznawania przewodniczącemu zespołu jakichkolwiek kompetencji prawotwórczych. Dlatego też koniecznym było stwierdzenie nieważności § 4 ust. 2 załącznika do uchwały. Zgodnie z tym unormowaniem przewodniczący zespołu określał regulamin funkcjonowania grup roboczych oraz wzory dokumentów, co wykracza poza delegacje ustawową.

Uchylenie zaskarżonych przepisów uchwały przed rozpatrzeniem skargi nie czyniło zbędnym wydania przez Sąd wyroku. Zwrócić należy bowiem uwagę na odmiennosc skutków prawnych uchylenia, czy też zmiany przepisów powszechnie obowiązujących od stwierdzenia ich nieważności. Mianowicie stwierdzenie nieważności wywiera skutek prawny z mocą ex tunc i powoduje, że przepis jest nieważny od samego początku. Natomiast w następstwie uchylenia, czy zmiany przepisu przez prawodawcę, traci on moc prawną z dniem wejścia w życie nowych regulacji. Uwzględnić należy, że zaskarżona uchwała funkcjonowała w obrocie prawnym przez blisko 9 lat i mogła wywołać skutki prawne. Dlatego rozpatrzenie skargi nie stało się bezprzedmiotowe.

Mając powyższe na uwadze, Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w omówionym zakresie, na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA

Wojciech Grzybowski