

**ODPIS**



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 26 stycznia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Katarzyna Sokołowska

Sędziowie

Sędzia WSA Marzena Iwankiewicz,

Asesor WSA Krzysztof Szydłowski (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 26 stycznia 2023 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Koszalinie

na uchwałę Rady Miejskiej w Białym Borze

z dnia 30 marca 2011 r. nr V/46/11

w przedmiocie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków  
Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz  
szczegółowych warunków jego funkcjonowania

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



Na oryginalnie właściwy/we podpis/y  
za zgodność z oryginałem  
SI. INSPEKTOR SĄDOWY

*Katarzyna Skrzetuska-Gajos*

## UZASADNIENIE

Uchwałą nr V/46/11 z dnia 30 marca 2011 r. Rada Miejska w Białym Borze na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249), uchwaliła tryb, sposób powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do Spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania.

W załącznikach do uchwały określono szczegółowe zasady powoływania Zespołu Interdyscyplinarnego i zasady jego funkcjonowania oraz reguły powoływania i odwoływania jego członków oraz wzór oświadczenia składanego przez członka Zespołu. Wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi. W § 3 uchwały ustalono, że uchwała wchodzi w życie z dniem jej podjęcia.

Na powyższą uchwałę pismem z 3 sierpnia 2022 r. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie wniósł Prokurator Okręgowy w Koszalinie, domagając się stwierdzenia nieważności tej uchwały w całości i podnosząc zarzut istotnego naruszenia prawa, to jest art. 2 ust. 1, art. 3, 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. z 2019 r., poz. 1461) oraz art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP poprzez zaniechanie niezwłocznego opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz określenie w zapisie § 3 uchwały, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, podczas gdy przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego podlega obowiązkowej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i może wejść w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia, chyba że określono w akcie dłuższy termin jej wejścia w życie.

Prokurator wskazał w skardze, że podstawę wydania kwestionowanej uchwały stanowiło upoważnienie ustawowe zawarte w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, zgodnie z którym rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Podjęta uchwała, w ocenie Prokuratora, jest zatem aktem prawa miejscowego. Normy prawne zawarte w uchwale mają charakter norm generalnych, wyznaczających adresatom tych norm określony sposób funkcjonowania, o charakterze

powszechnym na terenie działania gminy i wywołują określone skutki prawne. Prokurator przytoczył również treść regulacji ustawowych i konstytucyjnych, które obowiązują organ w procedurze uchwalania aktu prawa miejscowego i które zostały naruszone, jego zdaniem, zaskarżoną uchwałą. Podkreślił również, że uchwała będąca aktem prawa miejscowego, która nie została przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest w całości nieważna jako akt prawny.

W odpowiedzi na skargę pismem z 30 września 2022 r. Burmistrz Białego Boru wniósł o umorzenie postępowania. Wyjaśnił, że uchwałą Nr XLVI/315/2022 Rady Miejskiej w Białym Borze z dnia 30 września 2022 r. w sprawie określenia trybu i sposobu powołania i odwołania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw Przemocy w Rodzinie w Gminie Biały Bór oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania przedmiotowa uchwała została wyeliminowana z obrotu prawnego.

Do odpowiedzi skargi dołączono odpis uchwały Nr XLVI/315/2022, która została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z 2022 r. pod poz. 4261 i weszła w życie z dniem 25 października 2022 r. W §3 powyższej uchwały postanowiono, iż traci moc Uchwała Nr V/46/11 Rady Miejskiej w Białym Borze z dnia 30 marca 2011 roku w sprawie określenia trybu i sposobu powołania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zważył co następuje:**

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2492), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Ponadto, według treści art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.), dalej określanej jako „p.p.s.a.”, sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie.

Kontrola ta obejmuje skargi na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.).

Zgodzić należy się ze skarżącym, że do tej kategorii aktów należy uchwała w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Aktualnie, w orzeczeniach sądów administracyjnych jednolicie prezentowany jest pogląd, który sąd orzekający akceptuje, że z uwagi na charakter zespołu interdyscyplinarnego, jego zróżnicowany skład osobowy, zakres kompetencji, stosowane przez niego środki oraz treść upoważnienia ustawowego zamieszczonego w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, normy prawne, zawarte w takiej uchwale, będącej podustawowym aktem wykonawczym, mają charakter norm generalnych, wyznaczających adresatom tych norm określony sposób funkcjonowania, oraz charakter norm powszechnych na terenie gminy i wywołujących określone skutki prawne. Oznacza to, że uchwała tego rodzaju jest aktem prawa miejscowego (por. m.in.: wyrok NSA z 5 stycznia 2023 o sygn. akt III OSK 6519/21, wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 2018 r. o sygn. akt IV SA/Wa 262/18, wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 marca 2019 r. o sygn. akt III SA/Łd 1064/18, wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 września 2019 r. o sygn. akt III SA/Kr 762/19, dostępne na [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

W myśl 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.

Podstawy stwierdzenia nieważności aktu organu gminy określa art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.), dalej jako „u.s.g.”, stosownie do którego nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. W przypadku natomiast nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (vide: art. 91 ust. 4 u.s.g.). Ponadto, zgodnie z art. 94 ust. 1 u.s.g., nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia zatem dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa. Jako istotne naruszenie prawa uchwałą organu samorządu terytorialnego

w orzecznictwie sądów administracyjnych traktowane jest naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podjęcia uchwały, naruszenie podstawy prawnej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. m.in. wyrok NSA z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 117/11; z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 412/11; z 5 września 2017 r., I OSK 124/17, wyroki dostępne na stronie [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Przy czym istotna sprzeczność uchwały z prawem określana jest jako wada doniosła pod względem faktycznym i prawnym, wynikająca z jednoznacznych naruszeń przepisów prawa materialnego lub formalnego, niepozwalających na zaakceptowanie uchwały ze względu na sposób i tryb jej podjęcia lub skutki, jakie wywołuje (por. wyrok NSA z 12 września 2017 r. II OSK 2884/16, dostępny na stronie [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Poza sporem pozostaje, że organ nie opublikował uchwały z dnia 30 marca 2011 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, natomiast w § 3 uchwały ustalił, że uchwała wchodzi w życie z dniem jej podjęcia.

Mając na uwadze powyższe, Sąd stwierdził, że objęta skargą Prokuratora uchwała Rady Miejskiej w Białym Borze została wydana z istotnym naruszeniem prawa, tj. z naruszeniem przepisów regulujących procedurę jej podejmowania w zakresie obowiązku publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Obowiązek ten wynika wprost z art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.

W myśl art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe.

Według art. 13 ust. 2 ww. ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

Stosownie zaś do treści art. 4 ust. 1 tej ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (tzw. *vacatio legis*). W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga

natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2).

Do powyższych zasad i trybu ogłaszania aktów prawa miejscowego odsyła także art. 42 u.s.g.

Nie ulega zatem wątpliwości, że zaskarżona uchwała mogła wejść do obrotu prawnego po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia we właściwym publikatorze, chyba że w uchwale zostałby określony dłuższy termin wejścia jej w życie. W sytuacji zaś braku urzędowej publikacji tego aktu prawa miejscowego i nieustalenia dla niego odpowiedniego *vacatio legis*, nie wszedł on w życie i nie mógł wywołać, jak uchwalił organ - z dniem jego podjęcia, skutków prawnych w nim zamierzonych (por. wyrok NSA z dnia 3 listopada 2010 r. o sygn. I OSK 1213/10 - publ. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Innymi słowy nieopublikowana uchwała nie uzyskała obowiązującej mocy prawnej, co jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa, w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. i powoduje jej nieważność w całości (por. wyroki NSA z dnia 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/08 oraz z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1608/12).

Należy zaakcentować, że akty prawa miejscowego, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa o ograniczonym zasięgu terytorialnym (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) zajmują określone miejsce w systemie źródeł prawa, który w Polsce zbudowany jest hierarchicznie. Wszystkie więc akty normatywne niższego rzędu, winny być zgodne z aktami normatywnymi wyższego rzędu. Takimi aktami niższego rzędu są akty prawa miejscowego w stosunku do ustaw jako aktów wyższego rzędu. W konsekwencji, organ realizujący ustawową normę kompetencyjną w zakresie tworzenia aktu prawa miejscowego zobligowany jest do podjęcia tego aktu w granicach upoważnienia zawartego w ustawie i zgodnie z treścią ustawy. Obliguje do tego także konstytucyjna zasada praworządności określona w art. 7 Konstytucji RP w świetle której, organy władzy publicznej zobowiązane są działać w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym organów gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. O związaniu zasadą praworządności w zakresie stanowienia prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego stanowi też art. 94 Konstytucji RP, według którego, organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w

ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Słusznie zatem podniósł skarżący, że niepromulgowanie zaskarżonej uchwały świadczy o naruszeniu konstytucyjnych zasad i pozostaje w oczywistej sprzeczności z regulacjami ustawowymi - art. 42 u.s.g. w związku z art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, do których stosowania w procedurze uchwalania aktu prawa miejscowego odsyła art. 94 oraz przywołany wcześniej art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.

Wobec treści odpowiedzi na skargę wyjaśnienia również wymaga, że podjęcie przez Radę Miejską w Białym Borze kolejnej uchwały o przedmiocie regulacji jak uchwała zakwestionowana skargą, pozostaje bez wpływu na rozstrzygnięcie tej sprawy i sądową kontrolę zaskarżonej uchwały z punktu widzenia przesłanek warunkujących stwierdzenie nieważności aktu.

W tym stanie rzeczy, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwy/we podpis/y  
za zgodność z oryginałem  
ST. INSPEKTOR SĄDOWY

*Katarzyna Skrzetuska-Gajos*