	Informacja w Sprawach	Czytelnia Akt	Biuro Podawcze
Godziny urzędowania	Pn.- Pt. 8^{00}-16^{00}	Pn.- Pt. 8^{00} - 15^{30}	Pn.- Pt. 8^{00}-16^{00}
Telefon	22 553 70 70 Radom 48 368 99 08	Wydz. I - IV ul. Jasna 2/4 22 553 78 21, 22 553 78 22 Wydz. V - VII ul. J. Pankiewicza 4 22 553 70 37 Radom 48 368 99 18	
Email	informacja@warszawa.wsa.gov.pl	czytelnia@warszawa.wsa.gov.pl	
NIP 525-2283-365	**REGON 015608709**	**Konto Bankowe Sądu 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000**	
Wynik rozprawy dostępny po zakończeniu posiedzenia Sądu, najpóźniej w dniu następnym na stronie: **http://etr.warszawa.wsa.gov.pl**			

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
00-013 Warszawa, ul. Jasna 2/4
WYDZIAŁ IV

ZRP + BRM

URZĄD MIASTA KOBYŁKA
WPŁYNĘŁO
27. 05. 2019
8155/2019
B.KJ
ilość zał.
podpis

Dnia **21 maja 2019 r.**

Sygn. akt **IV SA/Wa 499/19**

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt sądu

adw.Karol Trzaska
Pełnomocnik Rady Miejskiej w Kobyłce
Rada Miasta Kobyłka
ul. Wołomińska 1
05-230 Kobyłka

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 25 kwietnia 2019 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Panu – jako Pełnomocnikowi organu – odpis wyroku z dnia 11 kwietnia 2019 r. wraz z uzasadnieniem.

Luiza Cyling
Starszy referent

ODPIS

Sygn. akt **IV SA/Wa 499/19**

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 kwietnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	**sędzia WSA Kaja Angerman**
Sędziowie	**asesor WSA Paweł Dańczak**
	sędzia WSA Leszek Kobylski (spr.)
Protokolant	**ref. Luiza Cycling**

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **11 kwietnia 2019 r.**
sprawy ze skargi **Prokuratora Rejonowego w Wołominie**
na uchwałę **Rady Miejskiej w Kobyłce**
z dnia **27 października 2011 r.** nr **X/108/11**
w przedmiocie **powoływanie i odwoływanie członków Zespołu Interdyscyplinarnego działającego na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania**

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY * W WARSZAWIE * 4 *

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Luiza Cycling
Starszy referent

Sygn. akt IV SA/Wa 499/19

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Kobyłce (dalej także jako „Rada" lub „organ") działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001r., Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej jako „u.s.g.") w związku z art. 9 a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r, o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. Nr 180, poz. 1493 ze zm. dalej: „u.p.p.r."), podjęła uchwałę nr X/108/11 z 27 października 2011 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego działającego na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Pismem z 22 stycznia 2019 r. Prokurator Rejonowy w Wołominie (dalej jako „Prokurator" lub „skarżący") zaskarżył ww. uchwałę. Autor skargi zaskarżonej uchwale zarzucił istotne naruszenie prawa w szczególności przepisów art. 42 u.s.g. w związku z art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.; dalej: „u.o.a.n.") i art. 88 ust 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) poprzez bezzasadne niewskazanie w uchwale numer X/108/11 z dnia 27 października 2011 r. Rady Miejskiej w Kobyłce, stanowiącej akt prawa miejscowego konieczności opublikowania jej w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co spowodowało, że nie wiąże ona adresatów utworzonych w niej norm prawnych i nie wywołuje skutku prawnego.

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał m.in., iż w § 6 uchwały wskazano, iż uchwała wchodzi w życie z dniem jej podjęcia, co oznacza, że przewidziano wejście w życie uchwały bez jej publicznego ogłoszenia, co czyni niniejszą uchwałę nieważną.

Zdaniem skarżącego podjęta uchwała stanowi akt prawa miejscowego albowiem jest to akt normatywny, zawierający normy abstrakcyjne i generalne. Normatywny charakter uchwały oznacza, że wyznacza adresatom pewien sposób zachowania się. Generalny charakter normy oznacza, że określa adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, iż nakazy, zakazy lub dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej, konkretnej sytuacji. W przypadku 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. Zaskarżona uchwała winna być zatem opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wejść w życie po upływie czternastu dni od ogłoszenia, chyba, że w uchwale określono by dłuższy termin jej wejścia w życie.

W odpowiedzi na skargę, organ uznał skargę za zasadną. Podniósł, iż podejmie działania w celu uchylenia zaskarżonej uchwały i przyjęcia w jej miejsce nowej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

W myśl art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.; dalej: „p.p.s.a.") sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, a stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2188) kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W ramach tej kognicji Sąd bada, czy przy wydawaniu zaskarżonego aktu nie naruszono przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania.

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia jej nieważności. Przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g. stosownie do którego nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwa naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłoby do zastosowania tej sankcji. Zasadnym jest zatem sięgnięcie do przepisów u.s.g., gdzie przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą to być naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 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 orzecznictwie. Za „istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi

naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. W judykaturze za istotne naruszenie prawa uznaje się takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podjęcia uchwały. Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji, czy postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 k.p.a.

Stosownie do art. 50 § 1, art. 52 § 1 i art. 53 § 3 p.p.s.a. prokurator może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, ale nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

W ocenie Sądu, w składzie orzekającym w niniejszej sprawie, skarga zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że uchwała podjęta przez radę miejską 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 jego cech nie zaś poprzez wymienienie imienia czy 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 (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Wolters Kluwer Business, str. 72-75).

Należy zauważyć, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntował się pogląd, że aktem prawa miejscowego jest akt, którego adresatem jest szeroki krąg podmiotów (który może być jednak w jakiś sposób określony) oraz został wydany na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/2001, publ. LEX

81765, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 971/2005, publ. LEX nr 196727). Istnienie upoważnienia ustawowego do wydania aktu nie oznacza jednak konieczności jednoznacznego stwierdzenia w przepisie rangi ustawowej, że uchwała rady miejskiej stanowi akt prawa miejscowego.

Dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku uznania, że uchwała zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, jest ona aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 42 u.s.g. w zw. z art. 13 ust. 1 pkt 2 u.o.a.n. oraz w zw. z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP podlega obowiązkowej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Stosownie do treści artykułu 9 a 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 wchodzą 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.

Stosownie do treści art. 9a ust. 15 w zw. z ust. 3-5 u.p.p.r. zadaniem rady gminy jest określenie w drodze uchwały trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Należy podzielić pogląd wyrażony w wyroku NSA z 11 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 1922/11, że uchwała rady gminy w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego stanowi akt prawa miejscowego. Zważywszy na charakter zespołu, jego zróżnicowany skład osobowy, zakres kompetencji czy też stosowane środki oraz treść upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 9a ust. 15 u.p.p.r., nie może być wątpliwości, że w tego rodzaju uchwale normy prawne powinny mieć charakter norm generalnych, powszechnych na terenie gminy i wywołujących określone skutki prawne. Zdaniem Sądu choć uchwała niewątpliwie zawiera normy o charakterze wewnętrznym i określającym

organizację oraz pracę zespołu to jednak w treści uchwały można znaleźć również normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Z pewnością część podmiotów wchodzących w skład zespołu nie jest podporządkowana Radzie Miejskiej, czy też Burmistrzowi Miasta, a zatem uchwała określająca tryb powoływania tych osób do składu zespołu jest aktem prawa miejscowego. Przepisy zaskarżonej uchwały mają więc charakter generalny i abstrakcyjny, gdyż wyznaczają ich adresatom pewien sposób zachowania się w ramach pracy w zespole. Zaskarżona uchwała jest skierowana do nieokreślonego kręgu podmiotów, które spełniają określone kryteria. Należy więc przyznać rację Prokuratorowi, że zaskarżona uchwała powołująca zespół interdyscyplinarny jako akt prawa miejscowego powinna być opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia chyba że w uchwale określono by dłuższy termin na jej wejście w życie.

Tymczasem zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w Kobyłce z dnia 27 października 2011 r. nr X/108/11 nie została ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a w § 6 uchwały wskazano, że wchodzi ona w życie z dniem jej podjęcia, co niewątpliwie narusza art. 42 u.s.g. w związku z art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n. i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Powyższe naruszenie obliguje do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Nieważność ta nie dotyczy tylko jej postanowienia sprzecznego z przepisami prawa dotyczącymi publikacji, ale całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu nieogłoszenia go w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może on wywołać skutków prawnych w nim zamierzonych (wyrok NSA z 9 stycznia 2013 r., I OSK 1608/12).

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

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W WARSZAWIE

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Luiza Cyling
Starszy referent