

**UCHWAŁA NR
RADY MIEJSKIEJ W WODZISŁAWIU**

z dnia 26 kwietnia 2021 r.

w sprawie przekazania skargi na uchwałę Nr X/51/2011 Rady Gminy Wodzisław z dnia 20 lipca 2011r. w sprawie powołania Zespołu Interdyscyplinarnego

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.), Rada Miejska w Wodzisławiu uchwala co następuje:

§ 1. Rada Miejska w Wodzisławiu uznaje za zasadną / niezasadną / w części zasadną i przekazuje do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach skargę sygn. PO IV Pa 115.2019 złożoną w dniu 29 marca 2021 roku przez Prokuraturę Okręgową w Kielcach na uchwałę Nr X/51/2011 Rady Gminy Wodzisław z dnia 20 lipca 2011r. w sprawie powołania Zespołu Interdyscyplinarnego, wraz z odpowiedzią na skargę.

§ 2. Treści odpowiedzi na skargę stanowi załącznik do uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta i Gminy Wodzisław.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miejskiej w Wodzisławiu

Leszek Krzelowski


RADCA PRAWNY
Robert Bednarczyk
KL-K-836


INSPEKTOR
mgr Aleksandra Adamska

Uzasadnienie

Skargą sygn. PO IV Pa 115.2019 złożoną w dniu 29 marca 2021 roku Prokuratura Okręgowa w Kielcach domaga się stwierdzenia w całości nieważności uchwały Nr X/51/2011 Rady Gminy Wodzisław z dnia 20 lipca 2011r. w sprawie powołania Zespołu Interdyscyplinarnego. Wskazana uchwała została uchylona przez § 8 uchwały Nr XII/79/2015 Rady Gminy Wodzisław z dnia 24 listopada 2015 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Należy zauważyć, że nawet w takiej sytuacji skarga prokuratora do sądu administracyjnego może być rozważana merytorycznie w obszarze zasadności, gdyż uchylenie uchwały przez Radę Gminy ma skutek od daty uchylenia, natomiast stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje skutki od chwili jej podjęcia. Oznacza to, że w takiej sytuacji uchwałę należy potraktować tak, jakby nigdy nie została podjęta (*tak wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 4 czerwca 2020 roku II SA/Bk 116/20*).

Pierwszym zarzutem zawartym w skardze Prokuratora jest naruszenie art. 2 ust. 1, art. 3, art. 4 ust 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 poz. 1461) art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 poz. 713 ze zm.) w zw. z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 Nr 78 poz. 483 ze zm.) poprzez zaniechanie opublikowania uchwały Nr X/51/2011 w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz określenie w § 6 uchwały terminu wejścia w życie z dniem podjęcia. Zarzut ten trzeba uznać za zasadny. Po pierwsze trzeba zauważyć, że przedmiotową uchwałę należy zaliczyć do aktów prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego mają charakter aktów administracyjnych generalnych, zawierających abstrakcyjne normy prawne, o powszechnej mocy obowiązującej, ograniczonej w zakresie terytorialnym do obszaru działania organu tworzącego dany akt, wydanych na podstawie i w granicach przyznanej ustawowej normy kompetencyjnej, ogłoszonych w ustawowo określony sposób (*wyr. NSA z dnia 7 grudnia 2009 r., I OSK 732/19*). W odniesieniu do uchwały w sprawie powołania zespołu interdyscyplinarnego Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 stycznia 2012 r., I OSK 1922/11 stwierdził, iż „charakter zespołu interdyscyplinarnego, jego zróżnicowany skład osobowy, zakres kompetencji, stosowane przez niego środki oraz treść upoważnienia ustawowego zamieszczonego w art. 9a ust. 15 nie może wywoływać wątpliwości, iż zawarte w tym podstawowym akcie wykonawczym normy prawne winny mieć charakter norm generalnych, wyznaczających adresatom tych norm określony sposób funkcjonowania, a ponadto mający charakter powszechny na terenie gminy i wywołujących określone skutki prawne”. Warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jak wynika z art. 88 ust. 2 Konstytucji RP jest jego ogłoszenie. Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Brak ogłoszenia uchwały w taki sposób jest istotnym naruszeniem prawa powodującym stwierdzenie ich nieważności (*wyr. NSA z 3 listopada 2010 r. I OSK 1213/10*). Jak stanowi art. 4 ust. 2 ww. 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. Należy zatem uznać, że § 6 uchwały Nr X/51/2011 według którego uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia istotnie narusza prawo. W konsekwencji powyższego uchybienia te stanowią przesłankę stwierdzenia nieważności tej uchwały.

W dalszym zakresie Prokurator zarzucił przekroczenie zakresu delegacji ustawowej i powtórzenie treści zapisu ustawowego zawartego w art.9 a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Należy wskazać, iż § 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U z 2016 poz. 283) stanowi, iż w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych dopuszcza się możliwość powtórzenia w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych, o ile takie powtórzenie ma

charakter dosłowny (por. wyrok WSA w Poznaniu z 22 kwietnia 2015 r., IV SA/Po 1284/14) i uzasadnione to jest względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego. Wskazana przez Prokuratora treść § 2 ust. 3, § 4 ust. 8, 11 i 15 Uchwały stanowi powtórzenie przepisów ustawy, ale nie stanowi jej modyfikacji. Dlatego nie można uznać, aby doszło w tym wypadku do istotnego naruszenia prawa.

Mając na uwadze art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, oraz art. 94 Konstytucji RP w myśl którego organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie należy uznać, że akt prawa miejscowego powinien być stanowiony i obowiązuje w formalnej i materialnej zależności od ustawy. Upoważnienie do ustanowienia aktu prawa miejscowego powinno mieć źródło w normie kompetencyjnej, która jednocześnie określa ogólne ramy swobody regulacyjnej organu prawodawczego. Podstawą prawną uchwały jest art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2020 poz. 218). Zgodnie z tym przepisem uchwała powinna określać, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. W związku z tym za zasadny należy uznać zarzut prokuratora, że Rada Gminy przekroczyła zakres delegacji ustawowej przez uchwalenie § 2 ust. 2, w którym określiła krąg podmiotów wchodzących w skład zespołu interdyscyplinarnego, pomimo tego że kwestia ta została wyczerpująco uregulowana w art. 9a ust. 3-5 ww. ustawy oraz modyfikowała treść tych przepisów przez pominięcie możliwości udziału prokuratorów oraz przedstawicieli innych podmiotów działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Przekroczenie delegacji ustawowej miało miejsce w § 3 uchwały, poprzez wprowadzenie przesłanek uzasadniających odwołanie członków Zespołu, podczas gdy uchwała powinna regulować jedynie tryb ich odwołania. Naruszenie delegacji ustawowej stanowi również treść § 4 ust. 5 Uchwały, zgodnie z którym szczegółowy zakres prac Zespołu, w tym zadania przewodniczącego, zastępcy przewodniczącego i sekretarza Zespołu oraz tryb ich odwoływania zostaną określone w regulaminie organizacyjnym opracowanym przez Zespół i zatwierdzonym przez Wójta Gminy Wodzisław. Należy bowiem zauważyć, że stosownie do delegacji zawartej w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie to uchwała Rady Gminy powinna wyczerpująco określać te kwestie. Dlatego niedopuszczalne jest przekazanie regulacji tej materii innemu organowi nawet na mocy tej uchwały. W zakresie zarzutu dotyczącego brzmienia §4 ust. 8 stanowi on powtórzenie regulacji ustawowej z art. 9a ust. 7 ustawy. Analogicznie należy podzielić zarzut dotyczący brzmienia §4 ust. 11 uchwały (możliwość powoływania grup roboczych), przepis stanowi powtórzenie regulacji ustawowej i zarazem jej modyfikację. Taki sam pogląd należy zająć w stosunku do zarzutu dotyczącego przepisu §4 ust. 15 uchwały, który jest wiernym odzwierciedleniem treści przepisu art. 9a ust. 13 ustawy.

Sumując skarga jest zasadna już z tej przyczyny, że uchwała nie jest aktem prawa miejscowego. Inne zarzuty wprowadzają się zasadne, ale rozpatrywane niezależnie od zarzutu głównego, nie powodowałyby nieważności uchwały w całości.

W związku z powyższym należy uznać, że zaskarżona uchwała jest zgodna/ nie zgodna z przepisami ustawy, a skarga Prokuratora zasadna / niezasadna / w części zasadna.