

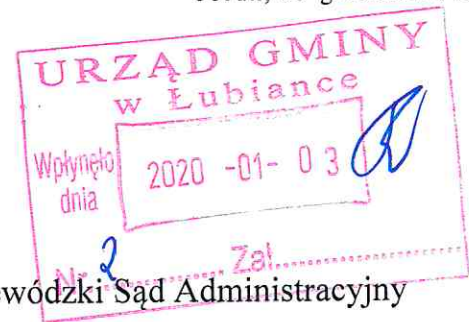


PROKURATURA REJONOWA
TORUŃ CENTRUM-ZACHÓD
W TORUNIU

ul. Grudziądzka 45
87-100 TORUŃ

Sygn. akt PR Pa 42.2019

Toruń, 23 grudnia 2019 r.



Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Bydgoszczy

ul. Jana Kazimierza 5
85-035 Bydgoszcz

za pośrednictwem

Rady Gminy Łubianka
w Łubiance

Skarżący: Prokurator Rejonowy
Toruń Centrum – Zachód
w Toruniu, NIP 9561033220
ul. Grudziądzka 45
87-100 Toruń

organ, na którego akt prawa miejscowego wniesiono skargę:

Rada Gminy Łubianka w Łubiance

SKARGA

Prokuratora Rejonowego Toruń Centrum – Zachód w Toruniu na uchwałę numer V/22/2011 Rady Gminy Łubianka z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego w Łubiance oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 53 § 3 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. z dnia 07 czerwca 2018 r., Dz. U. z 2018 r., poz. 1302) i art. 70 ustawy z dnia 28

stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (t.j. z dnia 15 marca 2019 r., Dz. U. z 2019 r. poz. 740).

zaskarżam:

- w całości uchwałę numer V/22/2011 Rady Gminy Łubianka z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego w Łubiance oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Uchwale tej zarzucam:

- istotne naruszenie art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (t. j. z dnia 24 sierpnia 2015 r., Dz. U. z 2015 r., poz. 1390) poprzez określenie w § 3 ust. 4 załącznika do uchwały Nr V/22/2011 Rady Gminy Łubianka z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania przesłanki uzasadniającej odwołanie członka Zespołu Interdyscyplinarnego (przed upływem kadencji) w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe;

- istotne naruszenie prawa materialnego, tj. art. 42 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. z dnia 22 lutego 2019 r., Dz. U. z 2019 r., poz. 506) w zw. z art. 4 i w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t. j. z dnia 19 lipca 2019 r., Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 02 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997.78.483) poprzez nieogłoszenie uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wskazanie w przepisie § 3 uchwały, iż wchodzi w życie z dniem podjęcia, podczas gdy uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego i winna zostać ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko – Pomorskiego.

Na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. z dnia 07 czerwca 2018 r., Dz. U. z 2018 r., poz. 1302), wnoszę o:

- stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości jako wydanej z istotnym naruszeniem prawa.

Uzasadnienie

Rada Gminy Łubianka powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, w dniu 25 marca 2011 r. podjęła uchwałę Nr V/22/2011 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego w Łubiance oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

W § 3 ust. 4 załącznika do uchwały Nr V/22/2011 Rady Gminy Łubianka z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania wskazano przesłankę uzasadniającą odwołanie członka Zespołu Interdyscyplinarnego (przed upływem kadencji) z powodu skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe, co stanowi istotne naruszenie art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (t. j. z dnia 24 sierpnia 2015 r., Dz. U. z 2015 r., poz. 1390), albowiem taka regulacja wykracza poza uprawnienie uchwałodawcze rady gminy. Z delegacji ustawowej nie wynika kompetencja rady gminy do określania wymagań wobec członków zespołu interdyscyplinarnego. Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie zawiera przepisu z którego wynikałoby, iż warunkiem członkostwa w zespole interdyscyplinarnym jest niekaralność za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe. Przesłanka odwołania w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe członka oraz przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego, wykracza poza upoważnienie do określenia trybu i sposobu odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego. Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie nakłada na członków gminnych zespołów interdyscyplinarnych wymogu braku karalności za przestępstwo umyślne lub umyślne

przestępstwo skarbowe. Jednocześnie ustawodawca nie upoważnił Rady Gminy do określenia wymagań wobec członków zespołu interdyscyplinarnego. W świetle treści art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie rada gminy może uregulować wyłącznie tryb odwoływania członków zespołu, a więc procedurę pozbawienia członkostwa - tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 11 stycznia 2018 r., sygn. II SA/Go 1079/17, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. II SA/Go 1045/17, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 29 listopada 2017 r., sygn. II SA/Go 998/17, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 08 listopada 2017 r., sygn. II SA/Go 974/17, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 15 listopada 2017 r., sygn. II SA/Po 813/17.

W § 3 uchwały rada gminy określiła, iż uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zaliczenie aktu prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego skutkuje koniecznością odnoszenia do takiego aktu wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Jedną z podstawowych zasad jest zasada prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych i zasada ustawowej delegacji do stanowienia przepisów prawa miejscowego (tak: D. Dąbek, Prawo miejscowe samorządu terytorialnego, Bydgoszcz-Kraków 2003, s. 58). Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawodawca w ustawie zasadniczej wyznaczył tym samym aktom prawa miejscowego konkretne miejsce w hierarchii źródeł prawa, akty te mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu.

Jak zaznaczył Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. II OSK 2058/11, stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 02 kwietnia 1997 r. akty prawa miejscowego są źródłami

powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Konstytucyjną podstawę dla uprawnienia organów samorządu terytorialnego do wydawania aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie stanowi natomiast art. 94 Konstytucji RP. Na kompetencje organów samorządu terytorialnego w tym zakresie wskazuje również art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Upoważnienie takie zawarte jest w przepisach ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (t. j. z dnia 24 sierpnia 2015 r., dz.U. z 2015 r. poz. 1390). W myśl art. 6 ust. 1 tej ustawy zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie są realizowane przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie zaś z art. 6 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy do zadań własnych gminy należy w szczególności tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym tworzenie zespołów interdyscyplinarnych. Zgodnie z art. 9a ust. 1 i 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie gmina, wypełniając powyższy obowiązek podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności w ramach pracy w zespole interdyscyplinarnym. Zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Stosownie do brzmienia art. 9a ust. 15 ww. ustawy rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Uchwała jest aktem prawa miejscowego, a w konsekwencji jest też aktem z zakresu administracji publicznej. Do cech aktów prawa miejscowego zalicza się: oznaczenie adresata norm prawnych zawartych w takich aktach, pozostającego poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców. Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego lub tylko przebywające na terenie jej działania i

terytorialny zasięg aktu prawa miejscowego. Obowiązują one tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z reguły ich zasięg pokrywa się z obszarem danej jednostki samorządu terytorialnego, ale mogą być jednak także stanowione dla mniejszych terenów. Mają normatywny charakter. Zawierają one wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się: mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia. Akty o charakterze jedynie opisowym, ocennym czy też wyrażające jedynie postulaty nie są aktami prawa miejscowego. Charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą być powtarzalne, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zachowanie.

Uchwała w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, która wydana jest na podstawie delegacji zawartej w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, stanowi zatem akt prawa miejscowego.

Uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Warunkiem wejścia w życie prawa miejscowego, podobnie jak wszystkich aktów prawa powszechnie obowiązującego, jest jego ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP), które odbywa się na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Jeżeli zatem zaskarżona uchwała zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, to powinna zostać na podstawie art. 42 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ogłoszona na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym, do czego obliguje przepis art. 13 pkt 2 tej ustawy. Niewykonanie tego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa, w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, skoro skutkuje nieuzyskaniem mocy obowiązującej przez przedmiotową uchwałę. W takiej sytuacji uchwała w całości jest nieważna w rozumieniu art. 91 ust. 1

ustawy, tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 października 2008 r., sygn. I OSK 701/08 i z dnia 09 stycznia 2013 r., sygn. I OSK 1608/12.

Rada Gminy Łubianka nie zaliczyła swej uchwały Nr V/22/2011 z dnia 25 marca 2011 r. do aktów prawa miejscowego i konsekwentnie nie skierowała jej do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W § 3 tej uchwały postanowiono jedynie, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia, co rażąco narusza powołane wyżej przepisy ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Dlatego uchwała Rady Gminy Łubianka w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 i 2 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych i stoi w sprzeczności z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie bowiem z treścią przepisu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych 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. Z kolei przepis art. 4 ust. 2 ustawy wskazuje, że 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. Zgodnie natomiast z przepisem art. 2 ust. 1 ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Zgodnie z obowiązującymi w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały przepisami art. 42 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zaskarżona uchwała – jako akt prawa miejscowego – podlegała obowiązkowi ogłoszenia. Stosownie do treści art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przy czym publikacja aktu jest niezbędnym warunkiem jego wejścia w życie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 11 lipca 2017 r., sygn. II Sa/Bd 1352/16 wskazał, iż warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego, podobnie jak wszystkich aktów prawa powszechnie obowiązującego, jest jego ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP), które odbywa się na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Jeżeli uchwała zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, to powinna zostać na podstawie art. 42 ustawy o samorządzie gminnym ogłoszona na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym, do czego obliguje art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Natomiast niewykonanie tego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa, w rozumieniu art. 91 ust. 1 o samorządzie gminnym, skoro skutkuje nieuzyskaniem mocy obowiązującej przez przedmiotową uchwałę. W takiej sytuacji uchwała w całości jest nieważna, w rozumieniu art. 91 ust. 1 o samorządzie gminnym. Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 21 czerwca 2018 r., sygn. II Sa/Go 357/18 określił, iż skutkiem nieogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest bowiem brak możliwości wywołania przez ten akt skutków prawnych w nim zamierzonych. Urzędowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest warunkiem jego wejścia w życie oraz jest jednym z istotnych elementów systemu zapewniającego jawność norm prawnych w społeczeństwie, a co za tym idzie, służy zapewnieniu zasady praworządności. Uchwała z zakresu prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, a która nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna. Nieważność uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego dotyczy wtedy nie tyle określonych jej postanowień, ile całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu jej nieogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może ona wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych. Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Organ uchwałodawczy gminy ma zatem obowiązek przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego w

ustawie w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a przepisy tego aktu nie mogą wykraczać poza granice określone ustawowym upoważnieniem, zaś ich treść może być tylko i wyłącznie wykonywaniem przepisów ustawy. Zaskarżona uchwała Nr V/22/2011 Rady Gminy Łubianka z dnia 25 marca 2011 r. nie została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko – Pomorskiego, w związku z czym nie weszła ona w życie. Okoliczność ta stanowi samodzielną przesłankę stwierdzenia nieważności tej uchwały w całości na zasadzie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym jako naruszającej w sposób istotny dyspozycję art. 42 tej ustawy oraz art. 2 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, niezależnie od innych podniesionych naruszeń prawa. Nieopublikowany akt prawa powszechnie obowiązującego nie może stanowić podstawy prawnej władczych rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej. Skoro obowiązujące przepisy prawa przewidywały obowiązek publikacji aktu prawa miejscowego, będący warunkiem ich wejścia w życie, to niewykonanie tego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, co winno skutkować każdorazowo, bez względu na treść aktu – stwierdzeniem nieważności aktu w całości. Rada Gminy Łubianka podjęła uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, jednakże zaniechała ogłoszenia jej w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Brak właściwej promulgacji przesądza o tym, iż uchwała nie może wejść w życie. Dlatego też uznać należy, iż zaskarżona uchwała w sposób istotny narusza art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych. Zatem akt ten podjęty został z naruszeniem prawa, przy czym jest to istotne naruszenie prawa, co skutkowało winno stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak na wstępie.

Prokurator
Prokuratury Rejonowej
Anna Piskorska

Załączniki:
- 2 odpisy skargi.

