



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 28 kwietnia 2025 r.

Poz. 2065

WYROK NR II SA/RZ 1440/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 26 lutego 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Jerzy Solarski Sędziowie WSA Elżbieta Mazur-Selwa /spr./ WSA Joanna Zdrzałka Protokolant starszy sekretarz sądowy Joanna Kulasa po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 lutego 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ropczycach na uchwałę Rady Gminy Ostrów z dnia 12 lipca 2023 r. nr LI/412/2023 w przedmiocie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Ostrów stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Ropczycach (dalej: "Prokurator") jest uchwała Nr LI/412/23 Rady Gminy w Ostrowie (dalej: "Rada" lub "organ") z dnia 12 lipca 2023 r. o w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Ostrowie. Zaskarżona uchwała została wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.; dalej: "u.s.g."), art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1249 z późn. zm.; dalej: "u.p.p.d."). Zaskarżając powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, Prokurator zarzucił istotne naruszenie prawa, tj. art. 9a ust. 15 u.p.p.d. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP poprzez: określenie w § 1 przedmiotowej uchwały, że skład osobowy Zespołu ustala się na podstawie porozumień zawartych pomiędzy Wójtem Gminy Ostrów, a podmiotami o których mowa w art. 9a ust. 3, 3a, 4 i 5 u.p.p.d., co stanowi modyfikację oraz powtórzenie zapisów ustawowych określonych w art. 9a ust. 8 u.p.p.d.; określenie w § 2 ust. 1 pkt 1-3 uchwały materialnoprawnych przesłanek uzasadniających odwołanie członka zespołu, czym przekroczono zakres ustawowego upoważnienia Rady do ustanowienia w drodze uchwały przepisów prawa miejscowego określających tryb sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Na podstawie powyższych zarzutów Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części obejmującej jej § 1, § 2 ust. 1 pkt 1, 2 i 3. W uzasadnieniu skargi Prokurator na wstępie zaznaczył, że zaskarżona uchwała stanowi akt praw miejscowego, który wydawany jest na podstawie delegacji ustawowej, zatem jedynie przestrzeganie zakresu podmiotowego i przedmiotowego tej delegacji daje podstawy do uznania danego aktu za zgodny z prawem. W ocenie Prokuratora powyższymi zapisami uchwały Rada Gminy wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 9a ust. 15 u.p.p.d. Prokurator wyjaśnił, że dopuszczalność powtórzeń tej samej regulacji w akcie hierarchicznie niższego rzędu jest zasadniczo niedopuszczalna, zatem przepis aktu prawa miejscowego nie może ponownie regulować tego samego, co już jest uregulowane w ustawie. W tym kontekście zwrócił uwagę, że wskazanie w § 1 uchwały, że skład osobowy Zespołu ustala się na podstawie porozumień zawartych pomiędzy Wójtem Gminy, a podmiotami o których mowa w art. 9a ust. 3, 3a, 4 i 5 u.p.p.d., stanowi modyfikację, jak również niedokładne i częściowe powtórzenie regulacji ustawowej zawartej w art. 9a ust. 8 u.p.p.d., co w sposób istotny narusza prawo. Modyfikowanie ustawowej regulacji, jak też powtarzanie przepisów ustawy nie znajduje oparcia w delegacji zawartej w art. 9 ust. 15 u.p.p.d., wobec czego powołane w § 1 uchwały wskazanie było nieuzasadnione i w sposób

istotny narusza prawo. Zdaniem Prokuratora delegację ustawową przekracza również § 2 ust. 1 pkt 1-3 uchwały, w których przedstawiono materialnoprawne przesłanki uzasadniające odwołanie członka Zespołu Interdyscyplinarnego, w postaci jego umotywowanego wniosku, umotywowanego wniosku osoby kierującej podmiotem, którego członek Zespołu jest przedstawicielem oraz umotywowanego wniosku Przewodniczącego Zespołu. Jak wyjaśnił Prokurator, w orzecznictwie wskazuje się, że przepis art. 9a ust. 2 u.p.p.d. przyznaje wójtowi kompetencje do powołania członka zespołu interdyscyplinarnego, ale są to wyłączne kompetencje wójta, a ponadto nie obejmują one upoważnienia do samodzielnego ustalenia przesłanek odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego. Ustawodawca nie upoważnił bowiem rady gminy do określenia wymagań wobec członków i przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego. W świetle treści art. 9a ust. 15 u.p.p.d., rada gminy może uregulować wyłącznie tryb odwoływania członków zespołu, a więc samą procedurę pozbawienia członkostwa, nie zaś określać przyczyny odwołania, czy wskazywać podmioty, które decydują o składzie zespołu. Granice uprawnienia rady obejmują zatem wyłącznie kwestie proceduralne, a nie materialnoprawne, związane z określeniem kwalifikacji członków zespołu czy przewodniczącego zespołu. Ponadto ustawa nie daje upoważnienia innym organom, w tym podmiotowi, którego przedstawiciel wchodzi w skład zespołu lub innym członkom zespołu do decydowania o składzie zespołu oraz samodzielnego ustalenia przesłanek odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego, czy przewodniczącego. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie, uznając zawarte w skardze zarzuty za niezasadne. Rada podniosła, że wprowadzając do uchwały zapis "Skład osobowy Zespołu ustala się na podstawie porozumień zawartych między Wójtem Gminy Ostrów, a podmiotami o których mowa w art. 9a ust. 3, 3a, 4 i 5 u.p.p.d.", w żaden sposób nie naruszyła ww. przepisów, gdyż nie wprowadziła nowych regulacji i nie stanowiła w tym zakresie nowego prawa miejscowego, a jedynie w celach porządkowych dla poprawności i przejrzystości stosowania powyższych regulacji powtórzyła zapis ustawowy, który niewątpliwie nie jest sprzeczny z prawem, a w szczególności w stopniu który uzasadniałby nieważność uchwały. W ocenie Rady powyższa regulacja koresponduje z treścią przepisu art. 9a ust. 8 u.p.p.d. Porozumienia określają w szczególności sposób i formę wymiany informacji, a także sprawy dotyczące uczestnictwa członków grup diagnostyczno-pomocowych w posiedzeniach i pracach tych grup. Przyjęcie założenia, że w porozumieniach, o których mowa w art. 9a ust. 8 ustawy podmioty reprezentowane w Zespole Interdyscyplinarnym przedstawiają potencjalnych kandydatów na członków Zespołu, a na tej podstawie Wójt Gminy powołuje konkretne osoby, nie jest w ocenie organu przekroczeniem delegacji ustawowej ani nie pozostaje w sprzeczności z jej regulacjami. Jest to doprecyzowanie sposobu powołania członków Zespołu, do czego ustawodawca upoważnił, a w zasadzie zobligował radę gminy. Zdaniem Rady nie ma również podstaw do uznania za nieważne zapisów zawartych w § 2 ust. 1 pkt 1-3 uchwały, gdzie wskazano przypadki, w jakich może nastąpić odwołanie członka Zespołu. Rada podniosła, że wbrew twierdzeniom Prokuratora nie określiła materialnoprawnych przesłanek odwołania członka Zespołu, lecz formalne aspekty odwołania członków Zespołu poprzez wskazanie kręgu podmiotów legitymowanych do zainicjowania trybu odwoławczego oraz wskazanie sposobu, w jaki ma to nastąpić. Zaznaczyła, że członkostwo w Zespole nie ma charakteru przymusowego i związane jest z faktem reprezentowania określonej instytucji, w związku z czym jest uzależnione od istnienia stosunku podstawowego, najczęściej stosunku pracy z daną jednostką czy podmiotem. Jeżeli zatem członek Zespołu podejmuje decyzję o rezygnacji z funkcji to ma prawo złożyć stosowny wniosek o jego odwołanie. Ponadto skoro podmiot, o którym mowa w art. 9a ust. 3-5 ustawy wskazuje osoby mające reprezentować dany podmiot w Zespole to logicznym jest, że przedstawiciel tego podmiotu ma prawo złożyć stosowny wniosek o odwołanie wcześniej wskazanego przez siebie członka. W tym przypadku tryb odwołania członka stanowi pochodną trybu jego powołania. W ocenie Rady, zapisy te jednoznacznie wskazują więc na tryb odwołania członka, nie zaś na przyczyny jego odwołania, czy też negatywne przesłanki wykluczające zasiadanie w Zespole interdyscyplinarnym. Również warunki formalnoprawne, jakie powinny zostać spełnione, aby wniosek był skuteczny nie są normowane postanowieniami uchwały. Zdaniem organu, wymóg złożenia umotywowanego wniosku stanowi o wskazaniu trybu odwołania członka stosownie do art. 9a ust. 15 ustawy, gdyż zgodnie ze słownikiem języka polskiego "tryb" oznacza "procedurę", a elementem procedury jest właśnie złożenie umotywowanego wniosku. Rada zauważyła również, że ustawodawca nie zawarł w delegacji ustawowej jakichkolwiek wytycznych odnośnie poziomu szczegółowości regulacji w przedmiocie "trybu i sposobu powołania oraz odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego", co niewątpliwie ma znaczenie przy ocenie zgodności z prawem ww. przepisu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 oraz art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.; dalej: "p.p.s.a."), wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, przy czym uwzględniając skargę na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, Sąd 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. Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Gminy w Ostrowie z dnia 12 lipca 2023 r., Nr LI/412/23 w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Ostrowie (Dz. Urz. Woj. Podk. 2023.3647). Przechodząc do oceny merytorycznej zaznaczyć należy, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa. Obowiązku tego dopełniono. Stosownie do art. 40 ust. 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego jako akty prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP) mają charakter generalny i abstrakcyjny i obejmują swoim zasięgiem wszystkie podmioty funkcjonujące na obszarze swojego obowiązywania (w tym przypadku na terenie gminy). Mając na uwadze, że zaskarżona uchwała – bez wątpienia mająca charakter generalno-abstrakcyjny – jest aktem prawa miejscowego, treść art. 94 ust. 1 u.s.g. nie sprzeciwia się stwierdzeniu nieważności tej uchwały w całości lub części przez sąd administracyjny w razie stwierdzenia, że jest sprzeczna z prawem – niezależnie od czasu, jaki upłynął od daty jej uchwalenia. W myśl art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia takiego faktu jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. 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 (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały, czy też wyjście poza granice ustawowego upoważnienia. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego mogą ustanawiać akty prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Skoro akt prawa miejscowego jest wydawany na podstawie delegacji ustawowej, to tylko przestrzeganie tak zakresu podmiotowego jak i przedmiotowego tej delegacji daje podstawy do uznania danego aktu za zgodny z prawem. Powoływanie zespołów interdyscyplinarnych mieści się w ramach wykonywania przez gminę ustawowego obowiązku przeciwdziałania przemocy domowej – art. 9a ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej (u.p.p.d.), realizowanego na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej i ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Wzorzec kontroli zaskarżonej uchwały stanowi art. 9a ust. 15 u.p.p.d. Zgodnie z tym przepisem, w wersji obowiązującej na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały, rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Należy tutaj zwrócić uwagę na zmianę zakresu delegacji ustawowej, jaka nastąpiła w wyniku nowelizacji na podstawie art. 1 pkt 15 lit. 1 ustawy z dnia 9 marca 2023 r. (Dz.U. z 2023r., poz. 535) zmieniającej nin. ustawę z dniem 22 czerwca 2023 r. Przed wejściem w życie ww. ustawy nowelizującej, art. 9a ust. 15 u.p.p.d. uprawniał radę gminy do określenia w drodze uchwały nie tylko trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, ale również do określenia szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu. Jednak w wyniku wskazanej powyżej nowelizacji, która obowiązywała już na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały (tj. 12 lipca 2023r.), rada gminy uprawniona była jedynie do określenia trybu i sposobu powoływania i oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Przepis art. 9a ust. 15 u.p.p.d. stanowi normę o charakterze iuris cogentis co oznacza, że nie dopełnienie jakiejkolwiek przesłanek w nim wyrażonych skutkuje nieważnością aktu wydanego na jego podstawie. Prokurator zaskarżył §1 uchwały zarzucając naruszenie art. 9a ust. 8 i ust. 15 u.p.p.d. poprzez niedopuszczalne powtórzenie i jednocześnie modyfikację przepisów ustawowych, oraz §2 poprzez naruszenie art. 9a ust.15 u.p.p.d. polegające na wprowadzeniu warunków odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego. Sąd przyznaje rację Prokuratorowi, podzielając stanowisko tut. Sądu zajęte w podobnych sprawach o sygn. II SA/Rz 1428/24 i II SA/Rz 1503/24. Jak wyżej szczegółowo zostało wyjaśnione wadą nieważności obarczone są takie regulacje uchwały, które wykraczają poza granice delegacji ustawowej, bądź pozostają z nią w sprzeczności. Potwierdzenie tych wad nie daje Sądowi innej możliwości, jak wyeliminowanie wadliwych zapisów aktu stanowienia prawa. W §1 uchwały, postanowiono, że skład osobowy Zespołu ustala się na podstawie porozumień zawartych pomiędzy Wójtem Gminy w Ostrowie, a podmiotami o których mowa w art. 9a ust.3, 3a i 5 u.p.p.d.. Tymczasem w treści art. 9a ust.15 u.p.p.d. wyraźnie wskazano, że to rada gminy w drodze uchwały określa tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. W przedmiotowej uchwale miejsce regulacji trybu i sposobu powoływania członków zespołu interdyscyplinarnego zajął zapis o przeniesieniu tych kompetencji poza uchwałę, a więc w sposób całkowicie odmienny od tego, jaki przewidział ustawodawca. Słuszny okazał

się również zarzut naruszenia treści art. 9 ust.8 u.p.p.d. Zgodnie z powołanym przepisem zespół interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych z wójtem burmistrzem albo prezydentem miasta podmiotami, o których mowa w ust. 3, 3a lub 5. Porozumienia określają w szczególności sposób i formę wymiany informacji, a także sprawy dotyczące uczestnictwa członków grup diagnostyczno -pomocowych w posiedzeniach i pracy tych grup. Porozumienia zostały określone jako forma współdziałania i wymiany informacji, a nie ustalania trybu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, jak postanowiono w uchwale. Zgodzić należy się również z Prokuratorem, że użycie w § 2 ust. 1 pkt 1-3 uchwały zwrotu "odwołania na umotywowany wniosek" w każdym przypadku powoduje konieczność podania przyczyn takiego odwołania, co uzasadnia wniosek, że uchwała określa tu nie tylko tryb odwołania ale również przyczyny. Umotywowany wniosek to inaczej uzasadniony wniosek. Użycie przez uchwałodawcę tego zwrotu oznacza, że objął swoją kompetencją nie tylko procedurę odwoływania, ale również sposób oceny, do czego ustawodawca go nie upoważnił. Jak wskazał NSA w wyroku z 21.03.2023 r., III OSK 7151/21: określenie przesłanek odwoływania członka zespołu interdyscyplinarnego nie mieści się w kategorii określenia warunków funkcjonowania zespołu ani też nie należy do trybu i sposobu odwoływania członka zespołu, a co za tym idzie przekracza zakres delegacji ustawowej. Sąd podziela także analogiczne stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2022 r., III OSK 5134/21, z którego wynika, że określenie przesłanek odwoływania członka zespołu interdyscyplinarnego nie należy do trybu i sposobu odwoływania członka zespołu, a co za tym idzie przekracza zakres delegacji ustawowej. Wykluczone jest w tym zakresie domniemywanie upoważnienia ustawowego do ustalania przesłanek uzasadniających odwoływanie członków zespołu interdyscyplinarnego. Skoro ustawa nie określa wymogów, jakim powinien odpowiadać członek zespołu interdyscyplinarnego, to nie jest to zakres materii uchwałodawczej do swobodnego uregulowania przez radę gminy. Zgodnie z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), zwanego dalej rozporządzeniem, do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone, m.in. w § 115 tego rozporządzenia, zgodnie z którym w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym) - tak również wyroki NSA z: 20 września 2023 r., III OSK 2760/21, 24 listopada 2021 r., III OSK 4190/21, zob. również wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 marca 2024 r. II SA/Go 709/23 dost. baza CBOSA – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu mogą wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiać akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Potwierdza tę zasadę obowiązujący w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały art. 40 ust. 1 u.s.g. wprost stanowiący, że gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy wyłącznie na podstawie upoważnień ustawowych. Skoro akt prawa miejscowego jest wydawany na podstawie delegacji ustawowej, to tylko przestrzeganie tak zakresu podmiotowego jak i przedmiotowego tej delegacji daje podstawy do uznania danego aktu za zgodny z prawem. Wylimitowanie zakwestionowanych zapisów uchwały powoduje, że pozostałe jej zapisy straciły znaczenie, co uzasadniało stwierdzenie nieważności całej uchwały, o czym Sąd orzekł na podstawie art. 147 §1 p.p.s.a.