



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 30 kwietnia 2025 r.

Poz. 2109

WYROK NR II SA/RZ 1543/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 6 marca 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Jerzy Solarski /spr./ Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk AWSA Jolanta Kłoda-Szeliga Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 marca 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kolbuszowej na uchwałę Rady Gminy Raniżów z dnia 20 lipca 2023 r. nr LVI/353/23 w przedmiocie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego I. stwierdza nieważność § 1 ust. 1 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały; II. w pozostałej części skargę oddala.

Uzasadnienie

Rada Gminy Raniżów (dalej: "Rada"), na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm. – dalej: "u.s.g.") oraz art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 289, ze zm.; dalej: "ustawa"), w dniu 20 lipca 2023 r. podjęła uchwałę nr LVI/353/2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy domowej w Gminie Raniżów; uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego w dniu 26 lipca 2023 roku, pod poz. 3720. W skardze na tę uchwałę Prokurator Rejonowy w Kolbuszowej (dalej: "Prokurator"), zaskarżył § 1 ust. 1 pkt 1, 2 i 5 uchwały, zarzucając istotne naruszenie prawa, tj. art. 9a ust. 15 ustawy oraz § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP poprzez: 1) wskazanie w § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały, że przedstawiciele poszczególnych instytucji/jednostek zostają imiennie wskazani przez osoby kierujące tymi jednostkami/instytucjami, 2) wskazanie w § 1 ust 1 pkt 2 uchwały, że w przypadku wystąpienia do podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 5 ustawy, przedstawiciele poszczególnych instytucji/jednostek zostają imiennie wskazani przez osoby kierujące tymi jednostkami/instytucjami, 3) wskazanie w § 1 ust 1 pkt 5 uchwały, że pracami Zespołu kieruje Przewodniczący Zespołu Interdyscyplinarnego, tj. dosłowne powtórzenie treści zapisu ustawowego zawartego w art. 9a ust. 7i pkt 1 ustawy, czym przekroczono zakres upoważnienia ustawowego Rady Gminy Raniżów do ustanowienia w drodze uchwały przepisów prawa miejscowego, określających tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Formułując powyższe zarzuty Prokurator, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.; dalej: "P.p.s.a."), wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, w części obejmującej § 1 ust. 1 pkt 1, 2 i 5 uchwały. W uzasadnieniu Prokurator wskazał, że delegacja ustawowa, o której mowa w art. 9a ust. 15 ustawy nie upoważnia rady gminy do określenia zasady, że to podmiot, którego członek wchodzi w skład zespołu, wskazuje czy oddelegowuje swojego przedstawiciela do zespołu i którego następnie wójt powołuje w skład zespołu. Wyłącznie wójt jest uprawniony do kształtowania składu zespołu, a uprawnienia takiego nie posiada podmiot, którego członek wchodzi w skład zespołu. Zaskarżone przepisy uchwały natomiast przyznają takie uprawnienia podmiotom, których członkowie wchodzi (mogą wchodzić)

w skład zespołu, gdyż to podmiot ten wskazuje (oddelegowuje) swojego przedstawiciela do zespołu. W delegacji ustawowej z art. 9a ust. 15 ustawy rada gminy została upoważniona jedynie do określenia trybu i sposobu powoływania członków zespołu interdyscyplinarnego czyli do ustalenia kwestii proceduralnych. W pojęciu "tryb i sposób powoływania" nie mieści się natomiast uprawnienie dla rady gminy do ustanowienia zasady aby to podmioty, których członkowie wchodzi w skład zespołu same wskazywały imiennie swoich przedstawicieli w zespole. Prokurator zaznaczył, że regulacja, jaką przyjęto w § 1 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały oznaczałaby, że to te podmioty a nie wójt kształtowałyby skład zespołu. Natomiast z treści § 1 ust. 1 pkt 5 skarżonej uchwały wynika, że pracami Zespołu kieruje Przewodniczący Zespołu Interdyscyplinarnego. Powyższy zapis stanowi powtórzenie treści art. 9a ust. 7i pkt 1 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g.. 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. Z treści art. 40 ust. 1 u.s.g. wynika, 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. Przepis aktu prawa miejscowego nie może ponownie regulować tego samego, co już jest uregulowane w ustawie. Dopuszczalność powtórzeń tej samej regulacji w akcie hierarchicznie niższego rzędu jest zasadniczo niedopuszczalna i nie może prowadzić do powstawania sprzeczności w systemie prawa, w tym do sytuacji, w której ta sama norma prawna zostałaby uregulowana w dwóch hierarchicznie odrębnych aktach prawnych i uchylenie jednego z tych aktów nie skutkowałoby automatycznie pozbawieniem obowiązku danej normy w innym akcie prawnym. Wójt odpowiadając na skargę wniósł o jej oddalenie i stwierdził, że Rada nie przekroczyła zakresu upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 9a ust. 15 ustawy. Ustosunkowując się do pierwszego i drugiego zarzutu skargi podał, że z przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej wynika, że członkowie Zespołu Interdyscyplinarnego są przedstawicielami podmiotów określonych w art. 9a ust. 3 i 5 ustawy i to właśnie te podmioty, a nie wójt (jak błędnie stwierdził w uzasadnieniu skargi Prokurator), są uprawnione do wskazania osób reprezentujących te podmioty. Taki pogląd prawny znajduje poparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok WSA Bydgoszczy z 28 stycznia 2020 r. sygn. II SA/Bd 1094/19). Za bezzasadny uznał również Wójt trzeci zarzut skargi, jakoby Rada podejmując uchwałę w stopniu istotnym naruszyła przepisy art. 9a ust. 15 ustawy oraz § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP, poprzez dosłowne powtórzenie treści zapisu ustawowego zawartego w art. 9a ust. 7i pkt 1 ustawy. Według Wójta nie każde powtórzenie materii ustawowej powoduje, że mamy do czynienia z istotnym naruszeniem prawa, zwłaszcza gdy nie dochodzi do modyfikacji pierwotnej treści cytowanej normy. Orzecznictwo sądowo-administracyjne dopuszcza taką możliwość, wskazując dodatkowo na pewne warunki, które muszą być spełnione, aby takie powielenie nie stanowiło naruszenia prawa (wyrok WSA w Rzeszowie z 5 marca 2024 r. sygn. II SA/Rz 1811/23). W szczególności chodzi o uczynienie aktu prawa miejscowego dla jego adresata bardziej zrozumiałym i czytelnym. Zasady określone w tym rozporządzeniu tylko wyjątkowo mogą być przydatne do oceny legalności aktów prawa miejscowego. Nie służą one natomiast do oceny ich ważności z uwagi na podstawę upoważnienia do ich wydania. Zatem pomimo, że § 1 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej uchwały, stanowi w istocie odwzorowanie treści art. 9a ust. 7i pkt 1 ustawy, co jednak ważne, nie zmienia jego istoty, ani też jego znaczenia, to nie ma podstaw do stwierdzenia, że w takim zakresie uchwała Rady w sposób istotny narusza zapisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej. W związku z tym, wprowadzenie takiego zapisu w uchwale nie powoduje konieczności stwierdzenia jej nieważności. Wójt dodał, że organ nadzoru nie zakwestionował zgodności z prawem uchwały uznając, iż nie narusza ona prawa, w następstwie czego uchwała została w dniu 26 lipca 2023 r. opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego pod poz. 3720. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: skarga jest częściowo uzasadniona. I. Na wstępie wskazać należy na art. 91 ust. 1 u.s.g., wedle którego, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W myśl natomiast art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Prawodawca wyróżnił więc dwie kategorie naruszeń prawa. Ugruntowane w tym zakresie orzecznictwo sądowe wskazuje, że do wad uchwały, które skutkować winny stwierdzeniem jej nieważności należy zaliczyć naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podjętej uchwały, przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. np. wyrok NSA z 23 kwietnia 2020 r. sygn. II OSK 1699/19). Chodzi zatem o uchybienia kwalifikowane, a więc o szczególnym ciężarze gatunkowym.

Natomiast nieistotne naruszenie prawa to takie naruszenie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak np. nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu organu gminy. W świetle art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. W myśl natomiast art. 94 Konstytucji RP, akty te organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, ustanawiają na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, przy czym zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Uchwała, której dotyczy skarga podjęta została na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. W art. 9a ust. 1 ustawy ustawodawca wskazał, że gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej, w szczególności w ramach pracy w zespole interdyscyplinarnym. Jak stanowi art. 9a ust. 2 ustawy, zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. W ustępach: 3, 3a i 4 powyższego artykułu wskazane zostało, jakich jednostek organizacyjnych przedstawiciele wchodzi obowiązkowo do przedmiotowego zespołu, natomiast w ustępie 5., jakie podmioty mogą wchodzić w jego skład. I tak, w skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty, ochrony zdrowia, organizacji pozarządowych (ust. 3), przedstawiciele Żandarmerii Wojskowej, jeżeli Żandarmeria Wojskowa złoży taki wniosek do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta w związku z zamieszkiwaniem na obszarze gminy żołnierza pełniącego czynną służbę wojskową (ust. 3a) oraz kuratorzy sądowi (ust. 4). W skład zespołu interdyscyplinarnego mogą natomiast wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów, niż określone w ust. 3-4, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej (ust. 5). II. Skarga kwestionuje następujące unormowania: 1. § 1 ust. 1 pkt 1) uchwały: "w celu powołania członków Zespołu, Wójt Gminy Raniżów, zwany dalej "Wójtem", występuje do podmiotów określonych art. 9a ust. 3 pkt 1-6 oraz ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej o imienne wskazanie przedstawicieli reprezentujących dane podmioty w Zespole"; 2. § 1 ust. 1 pkt 2) uchwały: "Wójt może także wystąpić do podmiotów określonych w art. 9a ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej o imienne wskazanie osób mających reprezentować dany podmiot w Zespole". Wskazać należy, że dopełnieniem tych zapisów jest § 1 ust. 1 pkt 4) uchwały, wedle którego "po uzyskaniu od instytucji i organów wskazanych w pkt 1-3 uchwały danych osób wyznaczonych przez te podmioty Wójt powołuje wyznaczone osoby do Zespołu w drodze zarządzenia". Sąd stwierdza, że tej treści zapisy w istotny sposób naruszają ustawę. Zgodnie bowiem z art. 9a ust. 2 ustawy, zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Oznacza to, że to właśnie ten podmiot posiada w zakresie swoich kompetencji uprawnienie do decydowania o konkretnym składzie osobowym zespołu. Są to kompetencje wyłączne organu wykonawczego gminy, których nie można cedować na jakiegokolwiek inne podmioty. Przedstawiciele, o jakich mowa w § 1 ust. 1 pkt 1) i 2) uchwały, wskazani przez właściwe podmioty, zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 4 uchwały, uznawani są jako "osoby wyznaczone" a więc osoby, które będą członkami Zespołu. Tymczasem żaden przepis ustawy nie daje radzie uprawnienia do tego, aby stanowić zasadę, że to przedstawiciele podmiotów wymienionych w tych przepisach wskazują wyznaczają imiennie członków do Zespołu. Jeszcze raz podkreślić należy, że w świetle jednoznacznego brzmienia art. 9a ust. 2 ustawy, upoważnionym, na zasadzie wyłączności, do kształtowania składu zespołu jest wójt, burmistrz czy prezydent miasta. Natomiast regulacja przyjęta w § 1 ust. 1 pkt 1) i 2) w powiązaniu z punktem 4) uchwały oznaczałaby, że to te podmioty wymienione w ustawie a nie wójt kształtowałyby skład zespołu. Zaznaczyć w tym miejscu należy, że analogiczne stanowisko prezentowane jest w orzecznictwie (zob. wyroki WSA w Łodzi z 14 stycznia 2020 r. sygn. III SA/Łd 890/20 i z 11 marca 2020 r. sygn. III SA/Łd 42/20). Jednocześnie Sąd stwierdza, że stanowisko wyrażone w wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 28 stycznia 2020 r. sygn. II SA/Bd 1094/19 - po pierwsze, nie jest w tej sprawie wiążące, a po drugie - nie oznacza (nie wynika to z uzasadnienia), że "wskazane" osoby są jednocześnie osobami "wyznaczonymi", jak to przyjęto w zaskarżonej uchwale. W konsekwencji Sąd podziela zarzuty skargi dotyczące istotnego naruszenia prawa w części dotyczącej powoływania członków zespołu, o których mowa w art. 9a ust. 3 pkt 1-6 ust. 4 i ust. 5 ustawy, gdyż w tych przypadkach (§ 1 ust. 1 pkt 4 uchwały) nastąpiło przekroczenie przez Radę zakresu ustawowego upoważnienia. Obowiązkiem adresata ustawowego upoważnienia jest bowiem jego ścisłe przestrzeganie, do czego w przypadku organów jednostek samorządu terytorialnego zobowiązuje art. 94 Konstytucji RP, nakazujący ustanawiać akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych a także art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Każde zatem działanie organu samorządu terytorialnego musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Skoro akt prawa miejscowego jest wydawany na podstawie delegacji ustawowej, to tylko przestrzeganie tak zakresu podmiotowego, jak i przedmiotowego delegacji daje podstawy do uznania danego aktu za zgodny z prawem (tak WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 27 lutego 2025 r. sygn. II SA/Rz

1495/24). Reasumując Sąd stwierdza, że zakwestionowane w skardze przepisy uchwały a to § 1 ust. 1 pkt 1) i 2) stoją w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią art. 9a ust. 2, a więc i z treścią art. 9a ust. 15 ustawy. Nie może być bowiem wątpliwości co do tego, że każda norma kompetencyjna musi być realizowana w taki sposób, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. W związku z powyższym konieczne stało się stwierdzenie nieważności § 1 ust. 1 pkt 1) i 2) uchwały. Zawierają one bowiem treść, która w sposób nieuprawniony ingeruje w kompetencje wójta. Z tych przyczyn orzeczono, jak w pkt I wyroku, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. III. Przedmiotem skargi Prokurator uczynił również § 1 ust. 1 pkt 5) uchwały (pracami Zespołu kieruje Przewodniczący Zespołu Interdyscyplinarnego), który to zapis stanowi dosłowne powtórzenie treści art. 9a ust. 7i pkt 1 ustawy. Pomimo braku powołania stosownej normy przyjąć należy, że podstawą tego zarzutu jest naruszenie § 118, § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283, dalej: "Zasady") z których wynika, że w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Zgodzić należy się z Prokuratorem, że w Zasadach postuluje się o niepowtarzanie treści przepisów ustawy w aktach rangi podustawowej. Niemniej jednak nie zawsze naruszenie tej zasady musi prowadzić do stwierdzenia nieważności. Wypowiadając się w tej materii Naczelny Sąd Administracyjny sformułował tezę, że "odwoływanie się do traktowania rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), jako wzorca przy badaniu legalności aktu prawa miejscowego nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż nie jest to akt normatywny, ale zbiór dyrektyw skierowanych do prawodawców. Zasady określone w tym rozporządzeniu tylko wyjątkowo mogą być przydatne do oceny legalności aktów prawa miejscowego. Nie służą one natomiast do oceny ich ważności z uwagi na podstawę upoważnienia do ich wydania. Powoływanie się na te zasady może mieć miejsce jedynie wtedy, kiedy zakres powtórzeń przepisów ustaw, w tym definicji ustawowych, będzie rozległy albo kiedy postanowienia aktu prawa miejscowego będą powodowały zmianę postanowień ustaw (vide: T. Bąkowski "Sądowa kontrola legislacji administracyjnej pod względem zgodności z zasadami techniki prawodawczej. Legislacja administracyjna. Teoria. Orzecznictwo. Praktyka", pod red. M. Stahl, Z. Duniewskiej, Warszawa 2012, s. 37-46; G. Wierczyński "Konsekwencje nieprzestrzegania zasad techniki prawodawczej", w: T. Bąkowski, P. Uziębło, G. Wierczyński "Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej", pod red. T. Bąkowskiego, Gdańsk 2011, s. 86-87). Naruszenie wspomnianych zasad nie wywołuje z mocy prawa żadnych ujemnych skutków" (zob. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. I OSK 1055/17). Sąd w składzie rozpoznającym skargę podziela to stanowisko i stwierdza, że dopuszczalne jest powtórzenie w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych, o ile takie powtórzenie ma charakter dosłowny i jeżeli uzasadnione to jest względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, stanowiąc określenie materii, która jest regulowana aktem prawa miejscowego. W realiach sprawy Rada powtórzyła treść art. 9a ust. 7i pkt 1 ustawy, przy czym powtórzenie ustawowego zapisu w uchwale jest jednokrotnym przypadkiem. Wobec tego nie ma podstaw do stwierdzenia, że w tym zakresie uchwała w sposób istotny narusza prawo. Innymi słowy, wprowadzenie takiego zapisu nie powoduje konieczności stwierdzenia jego nieważności. Z tych przyczyn Sąd orzekł, jak w punkcie II wyroku, na podstawie art. 151 P.p.s.a.