



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 7 maja 2025 r.

Poz. 2195

WYROK NR II SA/RZ 1503/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 11 lutego 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Magdalena Józefczyk Sędziowie WSA Piotr Godlewski WSA Maria Mikolik /spr./ Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 lutego 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Rzeszowie na uchwałę Rady Gminy Lubenia z dnia 3 lipca 2023 r. nr LXV/300/2023 w przedmiocie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego stwierdza nieważność § 2 ust. 3 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Rzeszowie (dalej: "Prokurator") jest uchwała Nr LXV/300/2023 Rady Gminy Lubenia (dalej: "Rada" lub "organ") z dnia 3 lipca 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej w Gminie Lubenia. 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; dalej: "u.s.g.") oraz art. 6 ust. 2 pkt 4 i 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."). W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie Prokurator zarzucił wydanie powyższej uchwały z naruszeniem art. 9a ust. 15 u.p.p.d. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP. Prokurator zaznaczył, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, gdyż reguluje prawa i obowiązki osób zamieszkujących na terenie Gminy. Ma ona charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny. W ocenie Prokuratora wskazanie w § 2 ust. 3 uchwały przesłanek odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego należy uznać za przekroczenie ram delegacji ustawowej nakreślonych treścią art. 9a ust. 15 u.p.p.d., bowiem na jego podstawie Rada Gminy jest upoważniona wyłącznie do określenia trybu i sposobu, tj. procedury odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. W związku z tak sformułowanym zarzutem, Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie jej § 2 ust. 3. W odpowiedzi na skargę Rada podała, że pozostawia rozstrzygnięcie w sprawie do uznania Sądu. Wskazała, że zaskarżona uchwała przeszła pozytywną weryfikację organu nadzoru i została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego ogłoszonym w dniu 13 lipca 2024 r., poz. 3547, jednakże zaznaczyła przy tym, że znane jest jej również najnowsze orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące regulowania w uchwale rady gminy przesłanek uzasadniających odwołanie członka zespołu interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy domowej, jak np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 30 lipca 2024 r. sygn. akt II SA/Rz 422/24. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492, z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935, dalej: P.p.s.a.) kontrola działalności administracji publicznej

przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz inne akty tych organów podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Zgodnie z art. 147 § 1 P.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Jak przewiduje art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm., dalej: u.s.g.) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Stosownie do 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. W orzecznictwie sądów administracyjnych i doktrynie utrwalili się poglądy, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności aktu (np. uchwały) organu gminy. 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 (M. Stahl, Z. Kmiecik: "Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny" w: Samorząd Terytorialny 2001 r., z. 1-2, s. 101-102). Przedmiotem skargi jest uchwała Rady Gminy Lubenia z dnia 3 lipca 2023r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej, przy czym Prokurator ograniczył zarzuty dotyczące naruszenia prawa wyłącznie do treści § 2 ust. 3 tej uchwały i w tym zakresie wniósł o stwierdzenie nieważności. Sąd po zbadaniu legalności ww. przepisu stwierdził, że wniosek o stwierdzenie nieważności § 2 ust. 3 zaskarżonej uchwały jest zasadny. Przepis ten został bowiem uchwalony z przekroczeniem granic delegacji ustawowej, przewidzianej w art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 z późn. zm., dalej: 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. 3 lipca 2023r.), rada gminy uprawniona była jedynie do określenia trybu i sposobu powoływania i oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. W § 2 ust. 3 zaskarżonej uchwały określono przesłanki odwołania członka Zespołu. Zgodnie z tym przepisem, odwołanie następuje w razie: 1) pisemnej rezygnacji z pracy w Zespole; 2) na wniosek podmiotu, którego członek reprezentuje podmiot w Zespole; 3) zaprzestania wykonywania funkcji, działalności lub pracy, z którą związane było wytypowanie do pracy w Zespole; 4) niewykonywania lub nienależytego wykonywania obowiązków określonych w pisemnym porozumieniu, o którym mowa w ust. 1.; 5) na umotywowany wniosek Przewodniczącego Zespołu. Sąd podziela 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 zaś 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. Z przyczyn powyżej wskazanych Sąd stwierdził, że § 2 ust. 3 zaskarżonej uchwały nie znajduje oparcia w delegacji ustawowej, przewidzianej w art. 9a ust. 5 u.p.p.d. co prowadzi do wniosku o istotnym naruszeniu prawa. W związku z powyższym na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. Sąd stwierdził nieważność § 2 ust. 3 uchwały Nr LXV/300/2023 Rady Gminy Lubenia z dnia 3 lipca 2023 r.