



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 15 maja 2025 r.

Poz. 2312

WYROK NR II SA/RZ 1578/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 5 marca 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Joanna Zdrzałka /spr./ Sędziowie WSA Karina Gniewek - Berezowska WSA Maria Mikolik Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 marca 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Mielcu na uchwałę Rady Gminy Czermin z dnia 7 sierpnia 2023 r. nr LIII/367/2023 w przedmiocie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Czermin stwierdza nieważność § 4 i § 5 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Mielcu (dalej: "Prokurator", "strona skarżąca") jest uchwała Rady Gminy w Czerminie z dnia 7 sierpnia 2023 r. Nr LIII/367/2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Czermin. Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm. - dalej: "u.s.g.") w zw. z art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm. – dalej: "u.p.p.d."). W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, Prokurator zarzucił, że powyższa uchwała została wydana z istotnym naruszeniem przepisów prawa materialnego, tj. art. 9a ust. 15 u.p.p.d. poprzez nałożenie w § 4 obowiązku na Wójta Gminy Czermin wyznaczenia pierwszego posiedzenia Zespołu Interdyscyplinarnego oraz nałożenie w § 5 na Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Czerminie obowiązku obsługi organizacyjno-technicznej i finansowej Zespołu Interdyscyplinarnego, czym przekroczono zakres ustawowego upoważnienia Rady Gminy w Czerminie do ustanowienia w drodze uchwały przepisów prawa miejscowego określających tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Wobec powyższego Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 4 i § 5. Prokurator podał, że zaskarżona we wskazanej części uchwała wykracza poza upoważnienie ustawowe zawarte w normie kompetencyjnej określonej w art. 9a ust. 15 u.p.p.d., która upoważnia jedynie do ustanowienia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. W odpowiedzi na skargę Rada – reprezentowana przez Wójta Gminy Czermin wniosła o umorzenie postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., gdyż postępowanie stało się bezprzedmiotowe. Organ wyjaśnił, że Rada w trybie autokontroli uwzględniła skargę i podjęła w dniu 27 listopada 2024 r. uchwałę nr X/50/2024 zmieniającą uchwałę w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Czermin, tj. uchyliła § 4 i § 5 zaskarżonej uchwały. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1237), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności organów administracji publicznej, której jedynym kryterium jest zgodność z prawem. Kontrola ta, z mocy 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) – zwanej dalej w skrócie P.p.s.a. – obejmuje również akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu

terytorialnego i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Stosownie do art. 147 § 1 P.p.s.a., sąd administracyjny 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. W odniesieniu do organów gmin, przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 609, ze zm.) – "u.s.g.", zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Przy czym art. 91 ust. 4 u.s.g., stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa. Argumentując a contrario należy przyjąć, że każde "istotne naruszenie prawa" uchwałą lub zarządzeniem organu gminy oznacza ich nieważność (por. T. Woś (w:) T. Woś., H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2012 r., s. 761-762). W piśmiennictwie i orzecznictwie do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów wyznaczających kompetencję organów jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania uchwał/zarządzeń, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały/zarządzenia, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał/zarządzeń (zob. por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, oraz z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97; zob. także: Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny, 2001, z. 1-2, s. 102). W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że Sąd nie uwzględnił wniosku organu o umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego z powodu wydania przez Radę Gminy w Czerminie uchwały z dnia 27 listopada 2024 r. nr X/50/2024 zmieniającej zaskarżoną uchwałę poprzez uchylenie kwestionowanych w skardze przepisów § 4 i § 5. Utrata mocy obowiązującej uchwały na skutek jej uchylenia, bądź podjęcia nowej uchwały, nie czyni bezprzedmiotowym postępowania sądowego, w którym Sąd administracyjny władny jest stwierdzić nieważność aktu prawa miejscowego. Odmienne są bowiem skutki prawne utraty mocy obowiązującej aktu i stwierdzenia jego nieważności. Utrata mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego, wynikająca z podjęcia nowej uchwały oznacza wyeliminowanie go z obrotu prawnego ze skutkiem od określonej daty (ex nunc). Oznacza to, że przepisy uchwały od daty podjęcia uchwały do daty jej usunięcia jej z obrotu prawnego traktowane są jako istniejące i wiążące, a więc przepisy te mogą być stosowane do sytuacji poprzedzających ich wyeliminowanie z obrotu prawnego i oddziaływać na sytuację prawną podmiotów, które zobowiązane były do ich przestrzegania. Natomiast stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje skutki od chwili jej podjęcia (ex tunc). W tej ostatniej sytuacji uchwałę należy potraktować tak, jakby nigdy nie została podjęta. Stwierdzenie nieważności uchwały oznacza więc, że uchwała ta od samego początku nie była zdolna do wywołania skutku prawnego, a zatem do kształtowania uprawnień czy obowiązków (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2014 r., II OSK 869/14). Przechodząc do meritum przypomnieć należy, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego i została podjęta 7 sierpnia 2023 r., a więc po wejściu w życie nowelizacji art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (obecnie t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1673, 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. Istotna jest zmiana 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. 7 sierpnia 2023r.), rada gminy uprawniona była jedynie do określenia trybu i sposobu powoływania i oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. 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. Te zasady znajdują też odzwierciedlenie w przepisach regulujących tworzenie prawa -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), 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) – por. również wyroki NSA z: dnia 20 września 2023 r., III OSK 2760/21, z dnia 24 listopada 2021 r., III OSK 4190/21, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 marca 2024 r. II SA/Go 709/23. Prokurator zaskarżył 2 przepisy uchwały Rady Gminy w Czerminie z dnia 7 sierpnia 2023 r. Nr LIII/367/2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Czermin - § 4 w brzmieniu: "Termin pierwszego posiedzenia Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Czermin wyznacza Wójt Gminy Czermin w zarządzeniu o powołaniu Zespołu" oraz § 5 w brzmieniu: "Obsługę organizacyjno – techniczną oraz finansową Zespołu zapewnia Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Czerminie". Skarga jest zasadna, bowiem oba te przepisy wykraczają poza granice delegacji ustawowej, przewidzianej w art. 9a ust. 15 u.p.p.d. Kwestie dotyczące wyznaczenia terminu pierwszego posiedzenia Zespołu oraz jego obsługi organizacyjno - technicznej niewątpliwie dotyczą funkcjonowania i bieżącej działalności Zespołu, nie zaś trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, do określenia których upoważnia art. 9a ust. 15 u.p.p.d. (takie stanowisko wyraził również WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 30 lipca 2024r., II SA/Rz 422/24). § 4 zaskarżonej uchwały odwołuje się ponadto do regulacji zawartej w art. 9a ust. 7a u.p.p.d., który stanowi, że "Pierwsze posiedzenie zespołu interdyscyplinarnego zwołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Kolejne posiedzenia zespołu interdyscyplinarnego są zwoływane przez przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego". Zakwestionowany przez Prokuratora przepis uchwały wkracza w materię uregulowaną w art. 9a ust. 7a u.p.p.d. zdanie pierwsze, dodatkowo modyfikując zapisy ustawowe, które nie przewidują konieczności wyznaczenia terminu pierwszego posiedzenia Zespołu już w zarządzeniu o powołaniu Zespołu. Natomiast § 5 zaskarżonej uchwały dotyczący obsługi organizacyjno-technicznej i finansowej zespołu stanowi powtórzenie regulacji ustawowej zawartej w art. 9a ust. 9 u.p.p.d., które to naruszenie w ocenie Sądu samo w sobie nie skutkuje jeszcze stwierdzeniem nieważności, jednakże biorąc pod uwagę, że odnosi się do sposobu funkcjonowania Zespołu, a więc materii, która została wyłączona spod regulacji przekazanych radzie gminy, ma charakter istotnego naruszenia prawa. na stronie www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Z wszystkich tych przyczyn, mając też na uwadze art. 94 ust. 1 u.s.g., który nie wprowadza limitu czasowego dla stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego, Sąd stwierdził nieważność § 4 i § 5 zaskarżonej uchwały, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a.