



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 16 maja 2025 r.

Poz. 2324

WYROK NR II SA/RZ 1428/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 18 lutego 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Karina Gniewek - Berezowska /spr./ Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk WSA Joanna Zdrzałka Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 lutego 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ropczycach na uchwałę Rady Gminy Iwierzycy z dnia 28 lipca 2024 r. nr LIV/336/2023 w przedmiocie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Iwierzycach stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Dnia 28 lipca 2023 r. Rada Gminy Iwierzycy (dalej: "Rada"), na podstawie art. 40 ust. 1 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, 535; dalej: "ustawa"), podjęła uchwałę nr LIV/336/2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Iwierzycach. Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie na powyższą uchwałę wniósł Prokurator Rejonowy w Ropczycach, który zarzucił istotne naruszenie prawa, tj.: art. 9a ust. 15 ustawy w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji poprzez: - określenie w § 1 ust. 1 zd. 1 przedmiotowej uchwały, iż skład osobowy Zespołu ustala się na podstawie porozumień zawartych pomiędzy Wójtem Gminy Iwierzycy, a podmiotami o których mowa w art. 9a ust. 3, 3a i 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, co stanowi modyfikację oraz powtórzenie zapisów ustawowych określonych w art. 9a ust. 8 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, - określenie w art. § 2 ust. 1 pkt 1-3 uchwały przesłanek uzasadniających odwołanie członka zespołu, tj. że odwołanie członka Zespołu może nastąpić na jego umotywowany wniosek, na umotywowany wniosek osoby kierującej podmiotem, którego jest przedstawicielem oraz na umotywowany wniosek Przewodniczącego Zespołu, czym przekroczono zakres ustawowego upoważnienia Rady do ustanowienia w drodze uchwały przepisów prawa miejscowego określających tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. W oparciu o powyższe zarzuty Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy w Iwierzycach z dnia 28 lipca 2023 roku o nr LIV/336/2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Iwierzycach w części obejmującej § 1 ust. 1 zd. 1 oraz § 2 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 ww. uchwały. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o umorzenie postępowania. W uzasadnieniu wskazano, że w dniu 30 października 2024 r., Rada Gminy Iwierzycy podjęła uchwałę Nr X/48/2024 w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Iwierzycach, która została opublikowana w Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 7 listopada 2024 r., poz. 4699. Jednocześnie w § 4 tej uchwały uchylono uchwałę Nr LIV/336/2023. W przypadku utraty przez akt mocy obowiązującej po wniesieniu skargi, postępowanie sądowe podlega umorzeniu. 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 Iwierzycy z 28 lipca 2023 r., Nr LIV/336/2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego. Odnosząc się w pierwszej kolejności do wniosku Organu o umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego z powodu wydania nowej, zmienionej uchwały, Sąd zgadza się ze stanowiskiem Prokuratora, że brak jest podstaw do wydania takiego rozstrzygnięcia. W dniu 30 października 2024 r. Rada Gminy Iwierzycy podjęła uchwałę Nr X/48/2024, w której treści uwzględniono zarzuty prokuratorskie, niemniej jednak nie prowadzi to do bezprzedmiotowości skargi, wniesionej w stosunku do poprzedniej uchwały. Utrata mocy obowiązującej uchwały na skutek jej uchylenia, bądź podjęcia nowej uchwały, nie czyni bezprzedmiotowym postępowania sądowego, w którym Sąd administracyjny władny jest wobec aktu prawa miejscowego stwierdzić jego nieważność. Należy bowiem zauważyć, że skutki prawne utraty mocy obowiązującej aktu i stwierdzenia jego nieważności są odmienne. 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 być muszą jako istniejące i wiążące, a więc mogą one 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 (tak postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 869/14 - dostępne na stronie www.orzeczenia.nsa.gov.pl). 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 w rodzinie, 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 ustawy, zgodnie z którym: rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Przepis ten stanowi normę o charakterze *iuris cogentis* co oznacza, że nie dopełnienie jakiegokolwiek przesłanek w nim wyrażonych skutkuje nieważnością aktu wydanego na jego podstawie. Prokurator zaskarżył §1 uchwały zarzucając naruszenie art. 9a ust. 8 i ust. 15 ustawy poprzez niedopuszczalne

powtórzenie i jednocześnie modyfikację przepisów ustawowych, oraz §2 poprzez naruszenie art. 9a ust.15 ustawy polegające na wprowadzeniu warunków odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego. Sąd przyznaje rację Prokuratorowi. 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 Iwierzycze, a podmiotami o których mowa w art. 9a ust.3, 3a i 5 ustawy. Tymczasem w treści art. 9a ust.15 ustawy 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 ustawy. 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 zwrotu odwołania na umotywowany wniosek w każdym przypadku powoduje konieczność podania przyczyn takiego odwołania, co uzasadnia wniosek, że uchwała określa 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. Wyeliminowanie 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.