



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 16 maja 2025 r.

Poz. 2325

WYROK NR II SA/RZ 1547/24 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 WSA Joanna Zdrzałka /spr./ Protokolant starszy sekretarz sądowy Joanna Kulasa po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 lutego 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Rzeszowie na uchwałę Rady Miejskiej w Sokołowie Małopolskim z dnia 29 czerwca 2023 r. nr LVII/662/2023 w przedmiocie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego stwierdza nieważność § 1 ust. 1 pkt 4 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Rzeszowie (dalej: "Prokurator", "strona skarżąca") jest uchwała Rady Miejskiej w Sokołowie Małopolskim z dnia 29 czerwca 2023 r. Nr LVII/662/202 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. 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.") oraz 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 prawa a mianowicie art. 9a ust. 15 u.p.p.d. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP poprzez określenie w § 1 ust. 1 pkt 4 uchwały zakresu zadań przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego, podczas gdy rada gminy jest upoważniona wyłącznie do określenia trybu i sposobu, tj. procedury odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Wobec powyższego Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie § 1 ust. 1 pkt 4. Prokurator podał, że w powyższym przepisie wskazano, że "pracami Zespołu kieruje Przewodniczący Zespołu Interdyscyplinarnego", co stanowi przekroczenie normy kompetencyjnej. Zakres zadań przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego regulowany jest w przepisach ustawy a zatem normy wyższego rzędu i nie zawiera się w kompetencji rady gminy w zakresie ustalenia trybu i sposobu powołania i odwołania członków zespołu. Powyższy § 1 ust. 1 pkt 4 uchwały stanowi ponadto powtórzenie regulacji ustawowej – art. 9a ust. 7i pkt 1 u.p.p.d., co należy uznać za niedopuszczalne. W odpowiedzi na skargę Rada – reprezentowana przez Burmistrza Sokołowa Małopolskiego wniosła o jej oddalenie. Organ wyjaśnił, że sporny zapis uchwały ma w istocie charakter informacyjny, a nie charakter normy prawnej i jest "powtórzeniem dosłownym" jednego z zadań przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego, wynikającego z § 9a ust. 1 pkt 1 u.p.p.d. Zdaniem organu nie nastąpiło przy podejmowaniu uchwały istotne naruszenie prawa. Organ zaznaczył jednocześnie, że uchwałą z 27 listopada 2024 r. nr IX/67/2024 Rada Miejska w Sokołowie Małopolskim skorzystała z instytucji samokontroli i uchyliła w zaskarżonej uchwale zapis § 1 ust. 1 pkt 4. Podkreślił nadto, że powtórzenie dosłowne zapisu ustawowego w uchwale w rzeczywistości nie spowodowało skutków sytuacyjnych powodujących następstwa takiego zapisu od daty jego uchwalenia. Wyjaśnił także, że judykatura nie neguje uprawnienia rady miejskiej do zmian lub uchylenia własnej uchwały. Rada nie ma natomiast kompetencji do stwierdzenia nieważności swojej uchwały ani do stwierdzenia jej niezgodności z prawem. 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). Przechodząc do oceny merytorycznej zaznaczyć należy, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego i została podjęta 29 czerwca 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. 29 czerwca 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 jeden przepis uchwały Rady Miejskiej w Sokołowie Małopolskim z dnia 29 czerwca 2023 r. Nr LVII/662/202 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego - § 1 ust. 1 pkt 4 stanowiący, że "pracami Zespołu kieruje Przewodniczący Zespołu Interdyscyplinarnego". Po zbadaniu legalności tego przepisu Sąd stwierdził, że wniosek o stwierdzenie jego nieważności jest zasadny. Przepis ten został bowiem uchwalony z przekroczeniem granic delegacji ustawowej, przewidzianej w art. 9a ust. 15 u.p.p.d. Słusznie wywodzi

Prokurator, że zakres zadań przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego regulowany jest w przepisach u.p.p.d. Stanowią one m. in., że przewodniczący zespołu interdyscyplinarnego, który jest wybierany na pierwszym posiedzeniu zespołu spośród jego członków (art. 9a ust. 6), zwołuje posiedzenia zespołu interdyscyplinarnego (art. 9a ust. 7a), i w szczególności: 1) kieruje pracami zespołu interdyscyplinarnego, 2) organizuje pracę zespołu interdyscyplinarnego, 3) reprezentuje zespół interdyscyplinarny na zewnątrz (art. 9a ust. 7i). Ponadto kwestia zadań przewodniczącego zespołu wiąże się ze sposobem funkcjonowania tego zespołu, a więc materią, która na mocy nowelizacji u.p.p.d. została wyłączona spod regulacji przekazanych radzie gminy. Regulacja zawarta w § 1 ust. 1 pkt 4 zaskarżonej uchwały stanowi zatem przekroczenie normy kompetencyjnej, co uzasadnia stwierdzenie nieważności tego przepisu. Istotne jest również, że w przypadku aktów prawa miejscowego art. 94 ust. 1 u.s.g. nie sprzeciwia się stwierdzeniu nieważności takiej 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. Jednocześnie nie mogły zostać uwzględnione argumenty organu zawarte w odpowiedzi na skargę, podnoszące bezzasadność skargi w związku z uchYLENIEM przez Radę Miejską w Sokołowie Małopolskim § 1 ust. 1 pkt 4 zaskarżonej uchwały przez uchwałę nr LVII/662/2023 z dnia 27 listopada 2024 r. 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 czy poszczególnych jej przepisów, 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). Z wszystkich tych przyczyn Sąd orzekł jak w sentencji, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a.