



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 16 maja 2025 r.

Poz. 2327

WYROK NR II SA/RZ 1443/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 18 marca 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Maria Mikolik Sędziowie NSA Stanisław Śliwa WSA Paweł Zaborniak /spr./ Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 marca 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ropczycach na uchwałę Rady Gminy w Wielopolu Skrzyńskim z dnia 27 lipca 2023 r. nr XLVI.366.2023 w przedmiocie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Wielopolu Skrzyńskim I. stwierdza nieważność § 3 ust. 1 pkt 2 i 4 zaskarżonej uchwały; II. oddala skargę w pozostałym zakresie.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Ropczycach (dalej: "Prokurator") jest uchwała Rady Gminy w Wielopolu Skrzyńskim (dalej: "Rada" lub "Organ") z 27 lipca 2023 r. nr XL VI.366.2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Wielopolu Skrzyńskim. W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności wyżej opisanej uchwały w części obejmującej § 2 ust. 3 oraz § 3 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 uchwały, zarzucając jej wydanie z istotnym naruszeniem prawa, tj.: 1. art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 424 ze zm. dalej: "u.p.p.d.") w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji poprzez określenie w § 2 ust. 3 przedmiotowej uchwały, iż Zespół Interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych pomiędzy Wójtem Gminy Wielopole Skrzyńskie a podmiotami, których przedstawiciele wchodzi w jego skład, co stanowi modyfikację oraz powtórzenie zapisów ustawowych określonych w art. 9a ust. 8 u.p.p.d.; 2. art. 9a ust. 15 u.p.p.d. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji poprzez określenie w § 3 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 uchwały przesłanek uzasadniających odwołanie przez Wójta Gminy Wielopole Skrzyńskie członka zespołu, tj. z własnej inicjatywy, na uzasadniony wniosek przewodniczącego Zespołu oraz na wniosek podmiotu, który wskazał osobę na członka Zespołu, przy czym wniosek o odwołanie powinien zawierać wskazanie nowego przedstawiciela do Zespołu. W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że zakres zadań Zespołu regulowany jest w przepisach ustawy, a zatem normy wyższego rzędu i nie zawiera się w ustawowej kompetencji rady gminy do ustalenia trybu i sposobu powołania i odwołania członków Zespołu. Podniósł nadto, iż wskazanie w § 2 ust. 3 zaskarżonej uchwały, że Zespół Interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych pomiędzy Wójtem Gminy Wielopole Skrzyńskie a podmiotami, których przedstawiciele wchodzi w jego skład stanowi modyfikację, jak również niedokładne i częściowe powtórzenie regulacji ustawowej zawartej w art. 9a ust 8 u.p.p.d. i jako taka w sposób istotny narusza prawo. Prokurator wskazał również na wadliwość regulacji § 3 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 uchwały, w którym przedstawiono materialnoprawne przesłanki uzasadniające odwołanie członka Zespołu Interdyscyplinarnego poprzez wskazanie, że Wójt Gminy Wielopole Skrzyńskie odwołuje członka Zespołu z własnej inicjatywy, na uzasadniony wniosek przewodniczącego Zespołu oraz na wniosek podmiotu, który wskazał osobę na członka Zespołu, przy czym wniosek o odwołanie powinien zawierać wskazanie nowego przedstawiciela do Zespołu. W tym zakresie, w ocenie Prokuratora, Rada Gminy w Wielopolu Skrzyńskim przekraczając swoje

upoważnienie nadane art. 9a ust. 15 u.p.p.d. określiła podmioty uprawnione do wystąpienia z wnioskiem o odwołanie członków zespołu wskazując jednocześnie na konieczność jego uzasadnienia. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie, uznając zarzuty skargi za niezasadne. Organ podkreślił, iż podjęta uchwała jest adekwatna do obowiązujących przepisów prawa i brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności jej zapisów albowiem Rada nie wprowadzała nowych regulacji i nie stanowiła w tym zakresie nowego prawa miejscowego a jedynie w celach porządkowych, dla przejrzystości i poprawności stosowania ww. regulacji, powtórzyła zapis ustawowy znajdujący się w art. 9a ust. 8 u.p.p.d. Rada podniosła jednocześnie, że brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 3 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 uchwały - Rada Gminy określa między innymi tryb i sposób odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego a wyżej wskazany przepis określa właśnie tryb i sposób odwołania członka Zespołu. Niewątpliwie umocowanie do uchwalenia trybu powołania i odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego, przy braku ustawowych przesłanek uzasadniających odwołanie poszczególnych członków tego zespołu, pozwala Radzie na uregulowanie tej kwestii. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje; Skarga jako częściowo zasadna, została przez Sąd uwzględniona. Na wstępie wyjaśnić należy, że istota sądowej kontroli administracji publicznej sprowadza się do ustalenia czy w określonym przypadku, jej organy dopuściły się kwalifikowanych naruszeń prawa. Sąd administracyjny sprawuje swą kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej - art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492 z późn. zm.). Zakres tej kontroli wyznacza przepis art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm.; dalej: "P.p.s.a."). Stosownie do tego przepisu sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Ponadto, sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia (art. 135 P.p.s.a.). W niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżenia Prokurator uczynił § 2 ust. 3 oraz § 3 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 uchwały Rady Gminy w Wielopolu Skrzyńskim z 27 lipca 2023 r. o XL VI.366.2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Wielopolu Skrzyńskim. W pierwszej kolejności nadmienić przyjdzie, iż tak określony przedmiot skargi Prokuratora jest aktem prawa miejscowego, stąd nie dotyczą kontroli Sądu ograniczenia czasowe związane z datą wejścia w życie tego aktu, a dotyczące sposobu uwzględnienia skargi – art. 94 ust. 1 zd. drugie ustawy o samorządzie gminnym. W aktualnym orzecznictwie dominuje pogląd, iż z uwagi na charakter zespołu interdyscyplinarnego, jego zróżnicowany skład osobowy, zakres kompetencji, stosowane przez niego środki oraz treść upoważnienia ustawowego zamieszczonego w art. 9a ust. 15 w/w ustawy, normy prawne, zawarte w takiej uchwale, będącej podustawowym aktem wykonawczym, mają charakter norm generalnych, wyznaczających adresatom tych norm określony sposób funkcjonowania, o charakterze powszechnym na terenie gminy i wywołujące określone skutki prawne. Oznacza to, że uchwała tego rodzaju jest aktem prawa miejscowego (zob. wyrok WSA w Szczecinie z 1 grudnia 2022 r., sygn. II SA/Sz 774/22, LEX nr 3449883). Przechodząc zaś do szczegółowych inkryminacji skargi, WSA przypomina, że zdaniem Prokuratora wskazanie w § 2 ust. 3 przedmiotowej uchwały stanowiąc o tym, że Zespół działa na podstawie porozumień zawartych pomiędzy Wójtem a podmiotami których przedstawiciele wchodzi w jego skład, stanowi modyfikację jak również częściowe powtórzenie regulacji ustawowej wyrażonej w art. 9a ust. 8 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Zatem należy przypomnieć w tym miejscu, iż według art. 9a ust. 8 ustawy zespół interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych między wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta a 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 pracach tych grup. Zaskarżony do WSA przepis uchwały nie narusza prawa w sposób istotny, a więc obligujący organy kontroli do usunięcia go z porządku prawnego. Zdaniem Sądu, o istotnym naruszeniu prawa poprzez powtórzenie regulacji ustawowej dochodzi wówczas, gdy powtórzenie regulacji ustawowej skutkuje modyfikacją wypowiedzi ustawodawcy. Niewątpliwie bowiem dopiero wówczas można mówić o niezgodności treści aktu prawa miejscowego z wzorcem kompetencji prawodawczej. Sąd podziela te głosy orzecznictwa i doktryny postulujące zaakceptowanie tych wypowiedzi prawodawcy lokalnego, które stanowią dosłowną kalkę przepisów wyższego rzędu, tj. ustaw, rozporządzeń. Z zasad techniki prawodawczej płynie dyrektywa zgodna z intencjami wnoszącego skargę prokuratora, jednak 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 (por. wyrok NSA z dnia 5 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 1059/10, CBOSA). Powoływanie się na te zasady może mieć miejsce jedynie wtedy, kiedy zakres powtórzeń przepisów ustaw, w tym definicji ustawowych, będzie rozległy albo kiedy postanowienia aktów prawa miejscowego, będą powodowały zmianę postanowień ustaw – tak

słusznie WSA w Poznaniu z 11 grudnia 2019 r., o sygn. IV SA/Po 718/19, LEX nr 2758624. W poddanym kontroli przypadku o takiej niezgodności z przepisem ustawy będącym przepisem odzwierciedlonym w uchwale, nie może być mowy bowiem zaskarżony § 2 ust. 3 uchwały jest w istocie powtórzeniem zacytowanego art. 9a ust. 8 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Skonstruowany przez Radę przepis w pełni odzwierciedla intencje ustawodawcy, który wskazał porozumienia wójta z podmiotami współtworzącymi zespół jako część formalnych podstawy funkcjonowania tego organu. Reasumując, nie można mówić o istotnym naruszeniu prawa jeżeli przepis aktu prawa miejscowego wyraża wolę ustawodawcy, nie wprowadzając wobec swego pierwotnego wzorca zmian wywołujących z nim jakąkolwiek postać niezgodności. WSA nie dopatrzył się w zakwestionowanym przepisie zagrożeń dla realizacji zadań ustawowych organów gminy w obszarze przeciwdziałania przemocy, czyli wartości przez które należy oceniać zaistnienie przesłanki stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego w postaci istotnego naruszenia prawa. Nie dopatrzono się także podstaw do uwzględnienia skargi Prokuratora wobec § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały, czyli przepisu określającego kwestie proceduralne dotyczące odwołania członka zespołu przez Wójta. Otóż w świetle kwestionowanego przepisu uchwały Wójt Gminy Wielopole Skrzyńskie odwołuje członka Zespołu w drodze Zarządzenia z własnej inicjatywy. Wykładnia językowa zacytowanej regulacji prowadzi do zrekonstruowania normy odpowiadającej treści upoważnienia ustawowego z art. 9a ust. 15 ustawy, bowiem wskazuje podmiot uprawniony do odwołania, formę prawną czynności odwołania oraz to komu przysługuje inicjatywa odwołania członka zespołu. Inicjatywa ta pokrywa się z ustawową kompetencją wójta do powołania członka zespołu, tj. z art. 9a ust. 2 i ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Kwestionowany przepis nie wyraża podstaw materialnoprawnych, czyli okoliczności w jakich mogłoby dojść do odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego z inicjatywy organu gminy. Dlatego nie można tu mówić o jakiegokolwiek formie przekroczenia upoważnienia ustawowego z art. 9a ust. 15 w/w ustawy. Inaczej natomiast Sąd ocenił unormowanie uchwały wyrażone w § 3 ust. 1 pkt 2 i 4 uchwały i objęte granicami skargi Prokuratora. Sąd podzielił bowiem krytyczną ocenę wypowiedzianych tam norm skarżącego Prokuratora o tym, że art. 9a ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej przyznaje wójtowi kompetencje do powoływania i odwoływania członka zespołu interdyscyplinarnego, ale są to jedyne kompetencje wójta mieszczące się w obrębie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego z art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Nie obejmują one upoważnienia do samodzielnego doprecyzowania przez organ stanowiący gminy przesłanek materialnoprawnych aktualizujących wprowadzenie zmian w składzie osobowym zespołu, czyli także okoliczności umożliwiających odwołanie członka w/w zespołu. Zgodzić się należy, iż w świetle upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 9a ust. 15 ustawy, rada gminy może normować wyłącznie tryb i sposób odwoływania członka zespołu a więc tylko procedurę – proces następujących pod sobą czynności - pozbawienia członkostwa, co oznacza że nie przyznano jej kompetencji do wskazywania przyczyn odwołania czy wskazywania podmiotów, które decydują o składzie zespołu. Jako utrwalone uznaje się stanowisko, w myśl którego granice uprawnia rady gminy obejmują wyłącznie kwestie proceduralne nie zaś materialno-prawne związane z określeniem kwalifikacji członków zespołu czy przewodniczącego zespołu. Wykluczone jest domniemywanie upoważnienia ustawowego do ustalania przesłanki uzasadniającej 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 (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 7 marca 2024 r., II SA/Go 709/23, LEX nr 3700212, wyrok WSA w Kielcach z 23 lutego 2022 r., sygn. II SA/Ke 39/22, LEX nr 3325257.). Zatem wyrażone w zaskarżonym przepisie uchwały wypowiedzi rady, w tym przede wszystkim wskazujące na konieczność uzasadnienia wniosku przez przewodniczącego zespołu czy konieczność wskazania we wniosku o odwołanie przez podmiot który wskazał osobę na członka zespołu nowego przedstawiciela do zespołu, niestety ale nie mieszczą się w obszarze kompetencji prawodawczej, co w rezultacie powoduje że rzeczywiście w tym wypadku mamy do czynienia z istotnym naruszeniem norm wyższego rzędu w pełni uzasadniającym wniesioną do WSA skargę. Wyrażenie "uzasadniony wniosek" wprowadza kompetencje wartościujące w zakresie podanych przesłanek motywujących odwołanie. Natomiast zobligowanie podmiotu, aby we wniosku o odwołanie wskazywał nowego przedstawiciela zespołu, jest normowaniem kwestii pozostających poza granicami upoważnienia ustawowego, bowiem rada nie może nakładać na podmioty współtworzące skład zespołu obowiązków nie wywodzących się wprost z ustawy. Takich kompetencji proceduralnych rada nie powinna sobie przyznawać w drodze domniemania, bowiem tego rodzaju działania uzupełniające porządek prawny w tym przypadku są zdecydowanie wykluczone. Z tej przyczyny Sąd postanowił stwierdzić nieważność § 3 ust. 1 pkt 2 i 4 zaskarżonej uchwały na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast w pozostałym zakresie skarga została oddalona na podstawie art. 151 P.p.s.a.