



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 27 maja 2025 r.

Poz. 2415

WYROK NR II SA/RZ 1523/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 6 marca 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Jerzy Solarski Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk AWSA Jolanta Kłoda-Szeliga /spr./ Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 marca 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nisku na uchwałę Rady Miejskiej w Rudniku nad Sanem z dnia 28 czerwca 2023 r. nr XLIV/318/2023 w przedmiocie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy domowej stwierdza nieważność § 3 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

28 czerwca 2023 r. Rada Miejska w Rudniku nad Sanem (dalej: Rada), na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 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 2021 r. poz. 1249 ze zm. - dalej u.p.p.r.), podjęła uchwałę nr XLIV/318/2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy domowej. Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie na powyższą uchwałę wniósł Prokurator Rejonowy w Nisku (dalej: Prokurator lub Skarżący), który zarzucił istotne naruszenie prawa, tj.: - art. 7, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, dalej: Konstytucja RP) oraz art. 9a ust. 15 u.p.p.r., polegającym na wykroczeniu poza delegację ustawową i wprowadzeniu w § 3 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 zaskarżonej uchwały, przesłanek materialnych odwołania członka Zespołu Interdyscyplinarnego w przypadku utraty zatrudnienia w podmiocie, o którym mowa w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej, nie wywiązywania się z obowiązków i długotrwałej choroby powyżej 6 miesięcy - podczas gdy 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. W oparciu o powyższe zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały nr XLIV/318/2023 Rady z dnia 28 czerwca 2023 r. w części, t.j. w zakresie § 3 ust. 1 pkt 1, 2 i 3. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o oddalenie skargi w całości. W uzasadnieniu wskazano, że Wojewoda Podkarpacki, pełniący rolę organu nadzoru nad działalnością uchwałodawczą organów samorządowych, nie stwierdził naruszenia prawa w uchwale i nie podjął decyzji o jej unieważnieniu. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym i weszła w życie po 14 dniach. W ocenie Rady, skarga Prokuratora z 5 listopada 2024 r. jest nieuzasadniona. Końcowo organ nadmienił, że w orzecznictwie sądowym dopuszcza się możliwość wskazywania przypadków, w których może dojść do odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego, jako dające gwarancję zachowania obiektywizmu i transparentności przy odwoływaniu członka tego zespołu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1267), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres

kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne, stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.), zwanej dalej w skrócie: P.p.s.a., obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Miejskiej w Rudniku nad Sanem w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy domowej. Akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego na podstawie ustaw szczególnych, m.in. ww. ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g., nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia w przypadku tzw. nieistotnego naruszenia prawa. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwo sprzeczności z prawem uchwały lub zarządzenia, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłoby do zastosowania takiej sankcji. W piśmiennictwie 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). Zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa. Obowiązku tego dopełniono. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z 2023 r. pod poz. 3415. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Stosownie do art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Za niedopuszczalne uznać należy zarówno pomijanie przez radę gminy materii przekazanej temu organowi do uregulowania na mocy delegacji ustawowej oraz regulowanie tego, co zostało już zdefiniowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, bądź modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe jest naruszeniem normy upoważniającej i naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Podkreślić należy, że art. 7 Konstytucji RP nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Ponadto normy upoważniające należy interpretować w sposób ścisły i literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. 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. Przechodząc do istoty sporu przypomnieć należy, że w myśl art. 9a u.p.p.r. gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej, w szczególności w ramach pracy w zespole interdyscyplinarnym (ust. 1). Zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta (ust. 2). W skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi przedstawiciele: 1. jednostek organizacyjnych pomocy społecznej; 2. gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych; 3. Policji; 4. oświaty; 5. ochrony zdrowia; 6. organizacji pozarządowych; 7. kuratorzy sądowi (ust. 3 i 4). Ponadto w skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi także przedstawiciele Żandarmerii Wojskowej, jeżeli Żandarmeria Wojskowa złoży taki wniosek do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta w związku z zamieszkiwaniem na obszarze gminy żołnierza pełniącego czynną służbę wojskową (ust. 3a). W skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów niż określone w ust. 3-4, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej (ust. 5). 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 ma charakter normy prawa bezwzględnie wiążącego (iuris cogentis), co oznacza, że niedopełnienie któregośkolwiek z zawartych w nim wymogów skutkuje nieważnością aktu wydanego na jego podstawie. Stwierdzenie takich nieprawidłowości nie pozostawia Sądowi innej opcji niż usunięcie wadliwych postanowień aktu prawnego. Warto podkreślić, że kontrola sądowa w tym zakresie ogranicza się wyłącznie do oceny, czy zaskarżone przepisy mieszczą się

w granicach ustawowego upoważnienia. Sąd nie jest uprawniony do analizowania innych aspektów, takich jak potencjalne konsekwencje finansowe uchylenia uchwały czy zasadność jej zapisów. Kontrola ta sprowadza się do oceny procesu legislacyjnego na szczeblu gminnym i odpowiedzi na pytanie, czy kwestionowane przepisy mieszczą się w ramach trybu oraz sposobu odwołania. Po rozpoznaniu skargi Prokuratora Sąd stwierdził, że zasadne są sformułowane w skardze zarzuty względem § 3 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 zaskarżonej uchwały. W ocenie Sądu przepisy te zostały uchwalone przez Radę z przekroczeniem delegacji ustawowej, wskazanej w art. 9a ust. 15 u.p.p.r. W zakwestionowanych zapisach Rada wskazała, że odwołanie członka Zespołu może nastąpić w wyniku: 1. utraty zatrudnienia w podmiocie, o którym mowa w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej, 2. nie wywiązywania się z obowiązków, 3. długotrwałej choroby trwającej powyżej 6 miesięcy. Należy w tym zakresie zwrócić uwagę, że z mocy art. 9a ust. 15 w zw. z ust. 3-5 u.p.p.r. zadaniem rady gminy jest określenie w drodze uchwały trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, a skoro tak, to wskazanie przypadków (przesłanek) odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego wykracza poza upoważnienie do określenia wyłącznie "trybu i sposobu odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego". Należy zatem stwierdzić, że wskazane powyżej uregulowania zawarte w § 3 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 zaskarżonej uchwały nie mieszczą się w ramach przekazanego radzie gminy upoważnienia, co - w świetle art. 7 Konstytucji RP zobowiązującego organy władzy publicznej do działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa - musi zostać uznane za istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 464/16; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 407/18). Należy pamiętać, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Powyższa zasada konstytucyjna oznacza, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalony przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r. sygn. akt IV SA/Wr 593/09). Sąd podziela stanowisko, wyrażone już w orzecznictwie sądów administracyjnych, 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 (tak wyroki NSA z: 20 września 2023 r., III OSK 2760/21, 1 czerwca 2022 r., III OSK 5134/21, 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). Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie art. 147 §1 P.p.s.a., zgodnie z żądaniem Prokuratora, stwierdził nieważność § 3 ust. 1 pkt 1,2 i 3 zaskarżonej uchwały.