



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 30 maja 2025 r.

Poz. 2447

WYROK NR II SA/RZ 1526/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 6 marca 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Jerzy Solarski /spr./ Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk AWSA Jolanta Kłoda-Szeliga Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 marca 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kolbuszowej na uchwałę Rady Gminy Dzikowiec z dnia 13 lipca 2023 r. nr LIV/373/2023 w przedmiocie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy domowej w Gminie Dzikowiec stwierdza nieważność § 2 ust. 1 i 2 oraz ust. 5 pkt 5 załącznika do zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy Dzikowiec (dalej: "Rada"), 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."), 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"), oraz art. 1 i art. 24 ustawy z 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 535, dalej: "ustawa zmieniająca"), w dniu 13 lipca 2023 r. podjęła uchwałę nr LIV/373/2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy domowej w Gminie Dzikowiec, zgodnie z załącznikiem do uchwały; uchwała opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego w dniu 24 lipca 2023 roku, pod poz. 3666. W skardze na tę uchwałę Prokurator Rejonowy w Kolbuszowej (dalej: "Prokurator"), zaskarżył § 2 ust. 1, § 2 ust. 2 i "§ 5 ust. 5" załącznika do uchwały, zarzucając istotne naruszenie prawa, tj. art. 9a ust. 15 ustawy w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP poprzez: 1) wskazanie w § 2 ust 1 załącznika, iż przedstawiciele poszczególnych instytucji/jednostek zostają imiennie wskazani przez osoby kierujące tymi jednostkami/instytucjami, a następnie po uzyskaniu ich pisemnej zgody, Wójt Gminy podpisuje porozumienie z ww. podmiotami, 2) wskazanie w § 2 ust 2 załącznika, iż Wójt powołuje członków imiennie wskazanych spośród przedstawicieli podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 3 do ust 5 ustawy, 3) określenie w "§ 5 pkt 5" załącznika przesłanki materialnej uprawniającej Wójta do odwołania członka Zespołu, w postaci jego skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne, czym przekroczono zakres upoważnienia ustawowego Rady do ustanowienia w drodze uchwały przepisów prawa miejscowego, określających tryb i sposób powoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Formułując powyższe zarzuty Prokurator, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.; dalej: "P.p.s.a."), wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały wraz z jej załącznikiem, w części obejmującej § 2 ust. 1 i 2, "§ 5 pkt 5" wskazanego załącznika. W uzasadnieniu Prokurator wskazał, że materia regulowana wydanym aktem prawa miejscowego winna wynikać z upoważnienia ustawowego, nie przekraczać zakresu tego upoważnienia oraz realizować wszystkie obowiązki z tego upoważnienia wynikające. Analiza uchwały wskazuje zaś na trzy przepisy, które nie mają oparcia w normie kompetencyjnej, określonej w art. 9a ust. 15 ustawy, upoważniającej Radę wyłącznie do ustanowienia trybu i sposobu powoływania i odwoływania

członków zespołu interdyscyplinarnego. Prokurator zaznaczył, że to wyłącznie wójt kształtuje skład zespołu interdyscyplinarnego, a więc powołuje jego członków, co wynika z treści art. 9a ust. 2 ustawy, przy czym ustawa określa podmioty, których przedstawiciele wchodzi obowiązkowo lub fakultatywnie w skład zespołu. Delegacja ustawowa, o której mowa w art. 9a ust. 15 ustawy nie upoważnia rady gminy do określenia zasady, że to podmiot, którego członek wchodzi w skład zespołu, wskazuje czy oddelegowuje swojego przedstawiciela do zespołu i którego następnie wójt powołuje w skład zespołu. Wyłącznie wójt jest uprawniony do kształtowania składu zespołu, a uprawnienia takiego nie posiada podmiot, którego członek wchodzi w skład zespołu. Przepis § 2 ust. 2 uchwały przyznaje takie uprawnienia podmiotom, których członkowie wchodzi w skład zespołu, gdyż to podmiot ten wyznacza (oddelegowuje) swojego przedstawiciela do zespołu. Co prawda w § 2 ust. 2 wskazano, że Wójt powołuje członków zespołu spośród przedstawicieli podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 3-5 ustawy, wskazanych imiennie lub oddelegowanych, jednakże określenie procedury jest wyboru członków zawarte w tym przepisie jest nieostre i wskazuje jedynie, że jest on jednak związany stanowiskiem podmiotów do których uprzednio się zwracał. Rada została upoważniona jedynie do określenia trybu i sposobu powoływania członków zespołu interdyscyplinarnego czyli do ustalenia kwestii proceduralnych. W pojęciu "trybu i sposobu powoływania" nie mieści się natomiast uprawnienie dla rady gminy do ustanowienia zasady, aby to podmioty, których członkowie wchodzi w skład zespołu same wskazywały (wyznaczały) imiennie swoich przedstawicieli w zespole. Taka regulacja, jaką przyjęto w § 2 ust. 1 w powiązaniu z § 2 ust. 2 uchwały oznaczałaby, że to te podmioty, a nie wójt kształtowałyby skład zespołu. Natomiast z treści "§ 5 pkt 5" tejże uchwały wynika, że Wójt może odwołać członka Zespołu Interdyscyplinarnego w każdym czasie, w szczególności w przypadku skazania członka Zespołu prawomocnym wyrokiem Sądu, za przestępstwo umyślne. Zatem w przepisie tym ustanowiono materialną przesłankę, która uprawnia Wójta do odwołania członka Zespołu, co koliduje z treścią delegacji ustawowej odnoszącej się do trybu odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego. Określenie przesłanek odwoływania członka zespołu interdyscyplinarnego nie należy do trybu i sposobu odwoływania członka zespołu, a co za tym idzie przekracza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 9a ust. 15 ustawy (wyroki NSA z 24 listopada 2021 r. sygn. III OSK 4190/21, z dnia 29 września 2021 r. sygn. III OSK 3964/21). Zakwestionowany "§ 5 pkt 5" zaskarżonej uchwały dotyczył ustalenia w samej uchwale negatywnych przesłanek wykluczających zasiadanie w zespole interdyscyplinarnym. Nie jest to również zakres obejmujący "tryb" lub "sposób" odwoływania członków zespołu. W odpowiedzi na skargę Wójt wniosła o jej oddalenie. Naprowadziła, że w delegacji ustawowej z art. 9a ust. 15 ustawy rada gminy została upoważniona jedynie do określenia trybu i sposobu powoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, czyli do ustalenia kwestii proceduralnych. Ustawodawca, przyznając radzie gminy kompetencję do określenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego wprowadził wymóg precyzyjnego i wyczerpującego ustalenia tej materii przez organ stanowiący gminy. Tym samym zadaniem organu jednostki samorządu terytorialnego jest określenie drogi (procedury), prowadzącej do zgodnego z prawem powołania lub odwołania danego członka zespołu. Intencją ustawodawcy było jedynie, aby lokalny prawodawca rozwinął ustalone przez niego uregulowania. Rada ma za zadanie wskazać sposób (tj. formę załatwienia sprawy) i tryb powołania, odwołania członków Zespołu, rozumiany jako ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system - prowadzący do wyłonienia określonych kandydatur, a w konsekwencji ich powołania. Brak takich unormowań w uchwale czyni system powoływania i odwoływania członków Zespołu niekompletnym, uniemożliwiając właściwe wykonanie ustawy, samą zaś uchwałę niezgodną z prawem. Rada w § 2 określiła właśnie tryb i sposób powoływania członków zespołu interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy domowej przez przyjęcie wskazanej tam procedury. W pojęciu "trybu i sposobu powoływania" mieści się również uprawnienie dla rady gminy do ustanowienia zasady aby to podmioty, których członkowie wchodzi w skład zespołu same wskazywały imiennie swoich przedstawicieli w zespole. Taka regulacja w żadnym wypadku nie narusza uprawnień wójta do swobodnego kształtowania składu zespołu, z uwagi na to, że to organ wykonawczy samodzielnie podejmuje decyzje co do składu zespołu, a tylko posiłkuje się przedstawionymi kandydaturami. Mają mu one jedynie pomóc w wyborze najlepszych kandydatów z pośród przedstawionych osób. Jedynie w tak przyjętym trybie organ wykonawczy może uzyskać informację o osobach, które mogą uczestniczyć w pracach zespołu interdyscyplinarnego. Określone działania ze strony Rady Gminy w tak przyjętej procedurze, w żaden sposób nie ingerują w możliwość powołania członków zespołu według swobodnego uznania organu wykonawczego, a mają jedynie na celu usprawnić ten proces i wprowadzić metodę transparentnego postępowania systemowego. Przyjęte przez Radę rozwiązania mają niewątpliwie charakter proceduralny i nie wprowadziły ograniczeń przy wyborze członków zespołu interdyscyplinarnego, a wręcz przeciwnie wprowadziły jasne i precyzyjne rozwiązania w tym zakresie, które wspomagają organ wykonawczy w tych działaniach. Wójt w pełni zachował przy przyjętych regulacjach uchwałodawczych prawo do kształtowania składu osobowego zespołu interdyscyplinarnego i w żaden sposób

jego uprawnienie nie doznało ograniczenia. W zakresie zarzutu dotyczącego "§ 5 pkt 5" uchwały, który odnosi się do sformułowania przesłanki materialnej uzasadniającej odwołanie członka zespołu przed upływem kadencji, w związku ze skazaniem prawomocnym wyrokiem, Prokurator co do zasady nie kwestionuje uprawnienia rady gminy do uregulowania w uchwale przypadków, w których członek zespołu interdyscyplinarnego może być odwołany. Takie rozróżnienie przypadków, w których może dojść do odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego nie wynika jednak z przepisów ustawy. W uchwale określającej tryb, sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania, można wskazać przypadki, w których możliwe będzie odwołanie członka ww. zespołu. Niewątpliwie wskazanie przypadków, w których może dojść do odwołania członka ww. zespołu, daje gwarancję zachowania obiektywizmu, transparentności oraz przejrzystości przy odwoływaniu członka zespołu interdyscyplinarnego. Umocowanie do uchwalenia trybu powołania i odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego, przy braku ustawowych przesłanek uzasadniających odwołanie poszczególnych członków tego zespołu, pozwala radzie gminy na uszczegółowienie tej kwestii i przyjęcie przez nią ustalonych przesłanek. Trudno równocześnie zaakceptować taką sytuację, że nie będzie w ogóle możliwości odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego, skoro wprost ustawa wskazuje na konieczność określenia sposobu i trybu odwoływania członka zespołu interdyscyplinarnego. Celem zespołu jest podejmowanie działania na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej i w związku z tym niezasadnym jest, aby jego członkami były osoby skazane za przestępstwo umyślne. Wykładnia językowa i celowościowa art. 9a-9c ustawy pozwala na twierdzenie, że wskazanie w uchwale przypadków, w których możliwe będzie odwołanie członka zespołu interdyscyplinarnego nie skutkuje koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego § 2 ust. 5 pkt 5 załącznika. Przesłanki uzasadniające odwołanie członka zespołu interdyscyplinarnego nie wykraczają poza zakres udzielonego radzie gminy upoważnienia ustawowego zawartego w art. 9a ust. 15 ustawy. Zważywszy, że uchwała ma określać tryb powoływania i odwoływania członków zespołu, to niewystarczające jest uregulowanie wyłącznie kwestii trybu powoływania członków zespołu. Uchybienie obowiązкови uregulowania trybu odwoływania członków zespołu powoduje, że akt prawa miejscowego uchybia w tym zakresie upoważnieniu ustawowemu. Skoro przepis art. 9a ust. 15 ustawy obliguje Radę do uregulowania również kwestii odwoływania członków, to Rada ten obowiązek winna wykonać, aby zadośćuczynić wskazanej delegacji ustawowej w tym zakresie. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: skarga jest uzasadniona. I. Na wstępie należy zauważyć, że ostatni zarzut skargi dotyczy "§ 5 pkt 5" załącznika do uchwały. Tymczasem załącznik do uchwały w ogóle nie ma jednostki redakcyjnej oznaczonej "§ 5". Z treści zarzutu oraz uzasadnienia skargi wynika natomiast, że przedmiotem zaskarżenia jest § 2 ust. 5 pkt 5 załącznika. Zatem przyjmując, że w skardze wystąpił oczywisty błąd pisarski odnośnie do wskazania paragrafu załącznika, Sąd przedmiotem oceny uczynił § 2 ust. 5 pkt 5 załącznika do uchwały. II. W zakresie prawa materialnego wskazać należy na art. 91 ust. 1 u.s.g., wedle którego, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W myśl natomiast art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Prawodawca wyróżnił więc dwie kategorie naruszeń prawa. Ugruntowane w tym zakresie orzecznictwo sądowe wskazuje, że do wad uchwały, które skutkować winny stwierdzeniem jej nieważności należy zaliczyć naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podjętej uchwały, przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. np. wyrok NSA z 23 kwietnia 2020 r. sygn. II OSK 1699/19). Chodzi zatem o uchybienia kwalifikowane, a więc o szczególnym ciężarze gatunkowym. Natomiast nieistotne naruszenie prawa to takie naruszenie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak np. nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu organu gminy. W świetle art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. W myśl natomiast art. 94 Konstytucji RP, akty te organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, ustanawiają na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, przy czym zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Uchwała, której dotyczy skarga podjęta została na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. W art. 9a ust. 1 ustawy ustawodawca wskazał, że gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej, w szczególności w ramach pracy w zespole interdyscyplinarnym. Jak stanowi art. 9a ust. 2 ustawy, zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. W ustępach: 3, 3a i 4 powyższego artykułu wskazane zostało, jakich jednostek organizacyjnych przedstawiciele wchodzi obligatoryjnie do przedmiotowego zespołu, natomiast w ustępie 5., jakie podmioty mogą wchodzić w jego skład. I tak, w skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi

przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty, ochrony zdrowia, organizacji pozarządowych (ust. 3), 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) oraz kuratorzy sądowi (ust. 4). W skład zespołu interdyscyplinarnego mogą natomiast wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów, niż określone w ust. 3-4, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej (ust. 5). III. Skarga kwestionuje następujące unormowania: 1. § 2 ust. 1 załącznika: "Wójt Gminy Dzikowiec występuje do podmiotów, o których mowa w art. 9a ust. 3 pkt 1-6, 3a ust. 4 lub 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej o wyznaczenie osób do pracy w Zespole Interdyscyplinarnym, zwanym także "Zespołem", a następnie po uprzednim otrzymaniu pisemnej zgody tak wskazanych osób na prace w Zespole, podpisuje z tymi podmiotami porozumienie"; 2. § 2 ust. 2 załącznika: "Wójt Gminy Dzikowiec powołuje członków Zespołu spośród przedstawicieli podmiotów, o których mowa w art. 9a ust. 3 do ust. 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej – zwanej dalej Ustawą, wskazanych imiennie, bądź oddelegowanych przez ich bezpośrednich przełożonych na wniosek Wójta Gminy Dzikowiec". Sąd stwierdza, że tej treści zapisy w istotny sposób naruszają ustawę. Zgodnie bowiem ze wskazanym wyżej art. 9a ust. 2 ustawy, zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Oznacza to, że to właśnie ten podmiot posiada w zakresie swoich kompetencji uprawnienie do decydowania o konkretnym składzie osobowym zespołu. Są to kompetencje wyłączne organu wykonawczego gminy, których nie można cedować na jakiegokolwiek inne podmioty. W konsekwencji Sąd podziela zarzuty skargi dotyczące istotnego naruszenia prawa w części dotyczącej powoływania członków zespołu, o których mowa w art. 9a ust. 3 pkt 1-6, 3a ust. 4 lub 5 oraz w art. 9a ust. 3, ust. 4 i ust. 5 ustawy. Żaden bowiem przepis ustawy nie daje radzie uprawnienia do tego, aby stanowić zasadę, że to przedstawiciele podmiotów wymienionych w tych przepisach wskazują imiennie bądź oddelegowują członków do Zespołu. Jeszcze raz podkreślić wypada, że w świetle jednoznacznego brzmienia art. 9a ust. 2 ustawy upoważnionym, na zasadzie wyłączności, do kształtowania składu zespołu jest wójt, burmistrz czy prezydent miasta. Natomiast regulacja przyjęta w § 2 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały oznaczałaby, że to te podmioty wymienione w ustawie a nie wójt kształtowałyby skład zespołu. Zaznaczyć w tym miejscu należy, że analogiczny pogląd prezentowany jest w orzecnictwie (zob. wyroki WSA w Łodzi z 14 stycznia 2020 r. sygn. III SA/Łd 890/20 i z 11 marca 2020 r. sygn. III SA/Łd 42/20). Zasadnie więc skarga wskazuje na przekroczenie przez Radę zakresu ustawowego upoważnienia. Obowiązkiem adresata ustawowego upoważnienia jest jego ściśle przestrzeganie, do czego w przypadku organów jednostek samorządu terytorialnego zobowiązuje art. 94 Konstytucji RP, nakazujący ustanawiać akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych a także art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Każde zatem działanie organu samorządu terytorialnego musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Skoro akt prawa miejscowego jest wydawany na podstawie delegacji ustawowej, to tylko przestrzeganie tak zakresu podmiotowego, jak i przedmiotowego delegacji daje podstawy do uznania danego aktu za zgodny z prawem (tak WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 27 lutego 2025 r. sygn. II SA/Rz 1495/24). 3. Przedmiotem skargi jest również § 2 ust. 5 pkt 5 załącznika: Wójt Gminy Dzikowiec może odwołać członka Zespołu w każdym czasie, w szczególności: (pkt 5) "w przypadku skazania członka Zespołu prawomocnym wyrokiem Sądu za przestępstwo umyślne". Nie kwestionując zasadności takiego przypadku odwołania członka zespołu, (skazanego np. za przestępstwo znęcania się nad członkiem rodziny) stwierdzić jednak należy, że tego typu zapis w oczywisty sposób wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 9a ust. 15 ustawy. Regulacja taka nie mieści się bowiem w "trybie i powoływania i odwoływania" członków zespołu, gdyż ustanawia przesłankę odwołania członka zespołu, a ta materia nie mieści się w delegacji ustawowej. Zauważać należy, że w tym zakresie poglądy orzecznictwa są jednolite (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. sygn. III OSK 2760/21, z 1 czerwca 2022 r. sygn. III OSK 5134/21, z 24 listopada 2021 r. sygn. III OSK 4190/21). Reasumując Sąd stwierdza, że zakwestionowane w skardze przepisy uchwały Rady stoją w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią art. 9a ust. 2, a więc i z treścią ust. 15 ustawy. Nie może być bowiem wątpliwości co do tego, że każda norma kompetencyjna musi być realizowana w taki sposób, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. W związku z powyższym konieczne stało się stwierdzenie nieważności § 2 ust. 1, ust. 2 oraz ust. 5 pkt 5 załącznika uchwały. Zawierają one bowiem treść, która w sposób nieuprawniony ingeruje w kompetencje Wójta oraz w sposób nieuprawniony ustanawia przesłankę odwołania członka zespołu. Z tych przyczyn orzeczono, jak w wyroku, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a.