



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 9 czerwca 2025 r.

Poz. 2561

WYROK NR II SA/RZ 1445/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 5 marca 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Elżbieta Mazur-Selwa Sędziowie WSA Karina Gniewek - Berezowska /spr./ WSA Maria Mikolík Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 marca 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ropczycach na uchwałę Rady Miejskiej w Sędziszowie Małopolskim z dnia 10 sierpnia 2024 r. nr LVIII/595/2023 w przedmiocie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Sędziszów Małopolski stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 2 ust. 2 pkt 1, 2, i 3.

Uzasadnienie

Dnia 10 sierpnia 2023 r. Rada Miejska w Sędziszowie Małopolskim (dalej: "Rada" lub "organ"), 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 – dalej: "u.s.g."), art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2021 r., poz. 1249 – dalej: "u.p.p.r."), podjęła uchwałę nr LVIII/595/23 w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Sędziszów Małopolski. Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie na powyższą uchwałę wniósł Prokurator Rejonowy w Ropczycach (dalej: "Prokurator" lub "Skarżący"), który zarzucił istotne naruszenie prawa, tj.: - art. 9a ust. 15 u.p.p.r. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji poprzez określenie w § 2 ust. 1 pkt 1-3 uchwały materialnoprawnych 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 Miejskiej w Sędziszowie Małopolskim do ustanowienia w drodze uchwały przepisów prawa miejscowego określających tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. W oparciu o powyższe zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały nr LVIII/595/23 w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Sędziszów Małopolski w części obejmującej § 2 ust. 2 pkt 1, 2 i 3 przedmiotowej uchwały. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o oddalenie skargi w całości. Zaskarżona uchwała Rady Gminy z dnia 10 sierpnia 2023 r. została poddana kontroli prawnej w związku ze skargą Prokuratora, który zarzucił jej naruszenie przepisów prawa materialnego. Jednakże analiza treści uchwały wskazuje, że nie przekracza ona delegacji ustawowej zawartej w art. 9a ust. 15 u.p.p.r.. Przepis ten upoważnia Radę jedynie do określenia proceduralnych aspektów powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, co uchwała realizuje, ustanawiając tryb "wnioskowy" odwołania członków zespołu, bez wskazywania materialnoprawnych przesłanek takiego odwołania. Wprowadzone w uchwale rozwiązania, przewidujące możliwość odwołania członka zespołu na jego wniosek, na wniosek jego przełożonego lub Przewodniczącego Zespołu, mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego. Ponadto, zgodność uchwały z prawem została potwierdzona przez Wojewodę Podkarpackiego, który nie dopatrzył się uchybień w zakresie kompetencji Rady i nie stwierdził jej nieważności. Wobec tego skarga Prokuratora jest bezzasadna i powinna

zostać oddalona. 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 Miejskiej w Sędziszowie Małopolskim w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego. 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. 4021. 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. Potwierdzenie tych wad nie daje Sądowi innej możliwości, jak wyeliminowanie wadliwych zapisów aktu stanowienia prawa, przy czym co należy również podkreślić kontrola Sądu sprowadza się w tym zakresie wyłącznie do zbadania czy zaskarżone przepisy mieszczą się w granicach delegacji ustawowej. Sąd nie ma podstaw do badania innych okoliczności, jak ewentualnie negatywnych skutków finansowych uchylenia uchwały czy racjonalności jej zapisów. Ta kontrola sprowadza się w zasadzie do kontroli legislacji gminy i odpowiedzi na pytanie, czy zapisy kwestionowanej uchwały mieszczą się w pojęciu trybu i sposobu odwołania. W ocenie Sądu kwestionowane zapisy nie spełniają tego kryterium. Prokurator zaskarżył §2 ust. 2 pkt 1, 2 i 3 uchwały zarzucając naruszenie art. 9a ust. 15 poprzez naruszenie art. 9a ust. 15 ustawy polegające na przekroczeniu granic upoważnienia ustawowego. 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 kwestionowanych zapisach uchwałodawcza postanowił, że odwołanie członka Zespołu może nastąpić w następujących przypadkach: 1) na jego umotywowany wniosek, 2) na umotywowany wniosek osoby kierującej podmiotem, którego jest przedstawicielem, 3) na umotywowany wniosek Przewodniczącego

Zespołu. Zgodzić należy się z Prokuratorem, że użycie zwrotu odwołania na umotywowany wniosek w każdym przypadku powoduje konieczność podania przyczyn takiego odwołania, co uzasadnia stanowisko, że uchwała określa nie tylko tryb odwołania ale również jego 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. W ocenie Sądu przez tryb i sposób należy rozumieć wyłącznie technikalnia z tym związane. Tryb może być np. wnioskowy bądź z urzędu. Sposób to z kolei czynności jakie należy podjąć, choćby np. pojawiający się w uchwałach niektórych gmin zapis, że rada gminy występuje do podmiotów, o których mowa w art. 9a ust. 3 – 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemoc domowej o wskazanie osób na członków zespołu dyscyplinarnego. 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. W ocenie Sądu nie prowadzi to do paraliżu działania Zespołu Interdyscyplinarnego. Kompetencje nie tylko do powołania, ale również i odwołania ma wójt, burmistrz i prezydent, pomimo braku wyraźnego zapisu ustawy. Związane jest to z zadaniami wójta, który wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone w ustawie o samorządzie gminnym. Ograniczenie kompetencji rady gminy wyłącznie do określenia sposobu i trybu powołania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oznacza, że to w kompetencji odpowiednio: wójta, burmistrza lub prezydenta będzie ocena przyczyn odwołania. Takie ograniczenie kompetencji rady gminy daje się wyczytać na tle dokonywanych zmian ustawodawczych w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. W wyniku nowelizacji, jaka miała miejsce 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 dnia 22 czerwca 2023 r. kompetencje rady gminy okrojono o możliwość określenia szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu.