



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 16 września 2024 r.

Poz. 3941

WYROK NR II SA/RZ 422/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 30 lipca 2024 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Paweł Zaborniak Sędziowie WSA Piotr Godlewski WSA Maria Mikolik /spr./ Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 30 lipca 2024 r. sprawy ze skargi Prokuratora Regionalnego w Rzeszowie na uchwałę Rady Miejskiej w Leżajsku z dnia 18 września 2023 r. nr LXIV/406/23 w przedmiocie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Miejskiego Zespołu Interdyscyplinarnego w Leżajsku stwierdza nieważność załącznika do uchwały nr LX/V/406/23 Rady Miejskiej w Leżajsku z dnia 18 września 2023 r. w części obejmującej § 1 ust. 2, § 2 ust. 6 oraz Rozdział 3. Postanowienia Uzupełniające.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Regionalnego w Rzeszowie (dalej: "Prokurator") jest uchwała Rady Miejskiej w Leżajsku (dalej: "Rada" lub "organ") z dnia 18 września 2023 roku Nr LXIV/406/23 w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Miejskiego Zespołu Interdyscyplinarnego w Leżajsku (opublikowana w dniu 25 września 2023r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego pod poz. 4437). Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.; dalej: "u.s.g.") oraz art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1249 z późn. zm.; dalej zwana również: "u.p.p.d."). W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, Prokurator zaskarżył przedmiotową uchwałę wraz z jej załącznikiem, w części obejmującej § 2 ust. 6, § 4, § 5, § 6 oraz § 7 ww. załącznika do uchwały, wnosząc o stwierdzenie nieważności uchwały w tej części. Prokurator zarzucił ww. uchwale naruszenie art. 9a ust. 15 u.p.p.d. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, poprzez: 1) określenie w § 1 ust. 2 załącznika do uchwały zakresu zadań realizowanych przez Miejski Zespół Interdyscyplinarny w Leżajsku; 2) sformułowanie w § 2 ust. 6 załącznika do uchwały materialnej przesłanki uzasadniającej odwołanie w trybie natychmiastowym członka Zespołu, w postaci uzasadnionego podejrzenia o naruszenie zasad poufności danych i informacji uzyskanych w ramach działania w Zespole; 3) nałożenie w § 4 załącznika do uchwały na Burmistrza Leżajska obowiązku wyznaczenia pierwszego posiedzenia Miejskiego Zespołu Interdyscyplinarnego; 4) nałożenie w § 6 załącznika do uchwały na Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Leżajsku obowiązku obsługi organizacyjno-technicznej oraz finansowej Zespołu Interdyscyplinarnego; 5) nałożenie w § 7 załącznika do przedmiotowej uchwały na Przewodniczącego Zespołu obowiązku składania Burmistrzowi Leżajska sprawozdania z rocznej działalności Miejskiego Zespołu Interdyscyplinarnego w Leżajsku do 31 marca roku następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy, [pic] czym przekroczono zakres ustawowego upoważnienia Rady do ustanowienia w drodze uchwały przepisów prawa miejscowego, określających tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że szereg przepisów podjętej uchwały nie znajduje oparcia w normie kompetencyjnej uprawniającej, określonej w art. 9a ust. 15 u.p.p.d.. W ocenie Prokuratora określenie zakresu zadań realizowanych przez Miejski Zespół

Interdyscyplinarny w Leżajsku, nałożenie na Burmistrza Leżajskiego obowiązku wyznaczenia pierwszego posiedzenia Miejskiego Zespołu Interdyscyplinarnego oraz nałożenie obowiązku obsługi organizacyjno-technicznej i finansowej Zespołu Interdyscyplinarnego na Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Leżajsku, jak również ustanowienie obowiązku składania Burmistrzowi Leżajskiego sprawozdania z rocznej działalności Miejskiego Zespołu Interdyscyplinarnego na Przewodniczącego Zespołu w Leżajsku, mogło opierać się na treści obowiązującego uprzednio art. 9a ust. 15 u.p.p.d., który uprawniał organy jednostek samorządu terytorialnego do określenia szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego. Jednakże w wyniku zmiany treści przepisu art. 9a ust. 15 u.p.p.d. przez art. 1 pkt 15 lit. 1 ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 535), z dniem 22 czerwca 2023 r. Rada Miejska w Leżajsku była upoważniona wyłącznie do ustanowienia trybu i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, a zatem, zdaniem Prokuratora, powyższe regulacje uznać należy za niedopuszczalne. Ponadto za przepis również przekraczający delegację ustawową należy uznać § 2 ust. 6 załącznika do uchwały, którym ustanowiono materialną przesłankę uzasadniającą odwołanie w trybie natychmiastowym członka Zespołu Interdyscyplinarnego. Jak zauważył Prokurator, w aktualnym orzecznictwie zgodnie wskazuje się, że przepis art. 9a ust. 15 u.p.p.d. nie upoważnia do wprowadzania w drodze aktów prawa miejscowego materialnoprawnych przyczyn pozbawienia członkostwa w zespołach interdyscyplinarnych, a jedynie do określenia procedury pozbawienia tego członkostwa. Wykluczone jest w tym zakresie 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. Prokurator zwrócił dodatkowo uwagę, że kwestionowane zapisy wprowadzają nieostre kategorie "uzasadnionego podejrzenia", co mogłoby stanowić obszar do nadużyć związanych z uznaniowym dyscyplinowaniem członków zespołu. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie. W ocenie Rady podjęta uchwała jest adekwatna do stanowiska przyjętego zarówno w doktrynie, jak i judykaturze. Organ zwrócił uwagę, 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. Wskazał, że umocowanie do uchwalenia trybu powołania i odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego, przy braku ustawowych przesłanek uzasadniających odwołanie poszczególnych członków tego zespołu, pozwala radzie na uszczegółowienie tej kwestii. Zauważył również, że w aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych dopuszcza się możliwość powtórzenia w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych, o ile takie powtórzenie ma charakter dosłowny. W kontekście powyższego, Rada zaznaczyła, że w załączniku do uchwały Nr LXIV/406/23, określiła jedynie, że "Zespół realizuje działania określone w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (zwanej dalej "Ustawą") oraz w Miejskim Programie Przeciwdziałania Przemocy Domowej oraz Ochrony Osób Doznających Przemocy Domowej.". Zdaniem Rady nie doszło w tej materii do zarzucanego naruszenia, gdyż Rada nie użyła sformułowania sprzecznego z treścią u.p.p.d., a jedynie zapisu umożliwiającego lepsze zrozumienie uchwalanego tekstu. W odniesieniu do § 6 załącznika do uchwały, Rada zauważyła, że na mocy art. 68 ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, "Obsługę organizacyjno-techniczną zespołu interdyscyplinarnego zapewnia ośrodek pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. poz. 1818) - centrum usług społecznych.". W związku z powyższym, w ocenie Rady, również i w tym zakresie działała w granicach swojego upoważnienia. W zakresie naruszenia obejmującego § 7 załącznika do uchwały, Rada podniosła, że jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 22 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 198/21, nałożenie w uchwale rady gminy w sprawie określania trybu i sposobu powoływania i odwoływania, członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczególnych warunków jego funkcjonowania obowiązku składania rocznych sprawozdań z działalności zespołu interdyscyplinarnego jest zgodne z prawem i mieści się w ustawowej delegacji do określania "szczegółowych warunków jego funkcjonowania". Podsumowując swoje stanowisko, organ stwierdził, że nie dopatrywał się naruszeń zarzucanych w skardze. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492, z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W świetle 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, dalej: P.p.s.a.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje

m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz inne akty tych organów podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Zgodnie z art. 147 § 1 P.p.s.a. sąd 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 szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Jak przewiduje art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm., dalej: u.s.g.) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Stosownie do 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. W orzecznictwie sądów administracyjnych i doktrynie utrwalił się pogląd, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności aktu (np. uchwały) organu gminy. 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 (M. Stahl, Z. Kmiecik: "Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny" w: Samorząd Terytorialny 2001 r., z. 1-2, s. 101-102). Po rozpoznaniu skargi Prokurator Sąd stwierdził, że zasadne są formułowane w skardze zarzuty względem § 1 ust. 2, § 2 ust. 6, § 4, § 5, § 6 i § 7 załącznika do zaskarżonej uchwały. W ocenie Sądu przepisy te zostały uchwalone przez Radę Miejską z przekroczeniem delegacji ustawowej, wskazanej w art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 z późn. zm., 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. Słusznie uwagę zwraca Prokurator na zmianę zakresu delegacji ustawowej, jaka nastąpiła 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 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, rada gminy uprawniona była jedynie do określenia trybu i sposobu powoływania i oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Z tego powodu należało stwierdzić, że zakres ustawowego upoważnienia, wyrażonego w treści art. 9a ust. 15 u.p.p.d. przekraczają następujące przepisy, zawarte w załączniku do ww. uchwały: - § 1 ust. 2 – który stanowi, że: "Zespół realizuje działania określone w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (zwanej dalej "Ustawą") oraz w Miejskim Programie Przeciwdziałania Przemocy Domowej oraz Ochrony Osób Doznających Przemocy Domowej."; - § 2 ust. 6 załącznika do ww. uchwały, który stanowi, że: "Członek Zespołu może być odwołany w trybie natychmiastowym, w przypadku uzasadnionego podejrzenia o naruszenie zasad poufności danych i informacji pozyskanych w ramach działania w Zespole."; - § 4 (Rozdział 3) załącznika do ww. uchwały, który stanowi, że: "Termin pierwszego posiedzenia Miejskiego Zespołu Interdyscyplinarnego w Leżajsku wyznacza Burmistrz Leżajskiego w zarządzeniu o powołaniu Zespołu."; - § 5 (Rozdział 3) załącznika do ww. uchwały, który stanowi, że: "Obsługę organizacyjno-techniczną oraz finansową Zespołu zapewnia Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Leżajsku."; - § 6 (Rozdział 3) załącznika do ww. uchwały, który stanowi, że: "Dokumentacja Miejskiego Zespołu Interdyscyplinarnego w Leżajsku oraz grup diagnostyczno-pomocowych przechowywana jest w siedzibie Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Leżajsku."; - § 7 (Rozdział 3) załącznika do ww. uchwały, który stanowi, że: "Przewodniczący Zespołu składa Burmistrzowi Leżajskiego sprawozdanie z rocznej działalności Miejskiego Zespołu Interdyscyplinarnego w Leżajsku do 31 marca roku następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy.". Odnośnie wskazanego § 1 ust. 2 – zdaniem Sądu przepis ten ustanawia zakres zadań Zespołu, co w oczywisty sposób wykracza poza materię dotyczącą trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Odnośnie regulacji, zawartej w § 2 ust. 6 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 dost. baza CBOSA – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Nie budzi również wątpliwości, że wszystkie przepisy, zawarte w Rozdziale 3. Postanowienia uzupełniające załącznika do ww. uchwały przekraczają zakres delegacji ustawowej. Kwestie dotyczące wyznaczenia terminu pierwszego posiedzenia Zespołu (§ 4), obsługi organizacyjno-technicznej i finansowej (§ 5), przechowywania dokumentacji Zespołu (§ 6) oraz składania

sprawozdania z rocznej działalności (§ 7) dotyczącą już etapu funkcjonowania i bieżącej działalności Zespołu a tym samym wykraczają poza materię dotyczącą trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, która jest objęta delegacją ustawową. 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. W ocenie Sądu treść wskazanych powyżej przepisów, zawartych w załączniku do ww. uchwały nie znajduje oparcia w delegacji ustawowej, przewidzianej w art. 9a ust. 5 u.p.p.d. co prowadzi do wniosku o istotnym naruszeniu prawa. Niezależnie od powyższego wskazać należy, że w stosunku do przepisów, zawartych w Rozdziale III załącznika do ww. uchwały prawodawca zdublował numerację, co spowodowało, że w Załączniku występują dwa paragrafy § 4 i § 5 (najpierw w Rozdziale 2. a następnie w Rozdziale 3.), co świadczy o naruszeniu § 57 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Z tych przyczyn na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. Sąd stwierdził nieważność następujących przepisów, zawartych w załączniku do uchwały Nr LXIV/406/23 Rady Miejskiej w Leżajsku z dnia 18 września 2023 r.: § 1 ust. 2, § 2 ust. 6 oraz Rozdziału 3. Postanowienia uzupełniające, który zawiera: § 4, § 5, § 6 i § 7.