



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 18 czerwca 2025 r.

Poz. 2671

WYROK NR II SA/RZ 1548/24 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 Mikołik Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 marca 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Rzeszowie na uchwałę Rady Gminy Świlcza z dnia 24 lipca 2023 r. nr LXVIII/555/2023 w przedmiocie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego I. stwierdza nieważność § 3 ust. 3 pkt 1 i 3 zaskarżonej uchwały; II. w pozostałym zakresie skargę oddala.

Uzasadnienie

Dnia 24 lipca 2023 r. Rada Gminy Świlcza (dalej: "Rada" lub "organ"), na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm. - dalej: "u.s.g.") oraz art. 9 a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U z 2021 r. poz. 1249 z późn. zm. - dalej: "u.p.p.r."), podjęła uchwałę nr LXVIII/555/2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego. Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie na powyższą uchwałę wniósł Prokurator Rejonowy w Rzeszowie (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 RP poprzez wskazanie w § 3 ust. 3 uchwały przesłanek uzasadniających odwołanie członka zespołu interdyscyplinarnego w sytuacji gdy rada gminy jest upoważniona (na podstawie art. 9a ust. 15 u.p.p.r.) wyłącznie do określenia trybu i sposobu, tj. procedury odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. W oparciu o powyższe zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały nr LXVIII/555/2023 Rady Gminy Świlcza z dnia 24 lipca 2023 r. w zakresie § 3 ust. 3. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy, reprezentowana przez zawodowego pełnomocnika wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu podniosła, że uchwała odpowiada zasadom techniki prawodawczej, zgodnie z którymi prawodawca ma obowiązek posługiwania się wyrażeniami poprawnymi, w ich podstawowym znaczeniu oraz w ich powszechnie przyjętym znaczeniu. Wskazała, że wobec braku definicji ustawowej pojęcia "trybu i sposobu" należy sięgnąć do definicji słownika języka polskiego. Zgodnie z nimi przez sposób należy rozumieć: "to co umożliwia uzyskania, osiągnięcie, wykonanie czegoś, środek, możliwość". Z kolei tryb to: "ustalony porządek, zwyczaj załatwienia określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system". Co za tym idzie sposobem jest nie innego, jak określenie pewnych wymogów i koniecznych czynności, jakie należy wykonać i podjąć w celu uzyskania danego rezultatu, którym w przypadku zaskarżonej uchwały jest powołanie i odwołanie członków Zespołu Interdyscyplinarnego. Brak możliwości określenia przez Radę Gminy wymogów i koniecznych czynności pozwalających na odwołanie członka Zespołu Interdyscyplinarnego byłoby nieracjonalne i prowadziłoby w przypadku konieczności dokonania zmian i braku odpowiednich regulacji ustawowych do paraliżu jego działalności. Brak jest przepisów pozwalających na odwołanie członków zespołu interdyscyplinarnego przez wójta. Zdaniem Rady Gminy zasada kompletności ustawy oraz zasada racjonalnego prawodawcy nakazuje stwierdzić, że był to

celowy zabieg legislacyjny, sprowadzający się do przekazania tych kompetencji właśnie radom gmin. 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Gminy Świlcza w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego. Zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa. Obowiązkowi tego dopełniono. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z 2023 r. pod poz. 3804. 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. Prokurator zaskarżył §3 ust 3 uchwały zarzucając naruszenie art. 9a ust. 15 ustawy polegające na przekroczeniu granic upoważnienia ustawowego. Sąd przyznaje rację Prokuratorowi w zakresie dotyczącym zapisów §3 pkt 1 i 3. 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, 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 dwa z trzech kwestionowanych zapisów nie spełniają tego kryterium. W kwestionowanych zapisach uchwałodawca postanowił, że: Wójt odwołuje członka Zespołu: 1) na jego umotywowany pisemny wniosek, 2) na wniosek podmiotu, którego członek Zespołu jest przedstawicielem, 3) z własnej inicjatywy, w razie powzięcia uzasadnionego podejrzenia, że członek Zespołu dopuszcza się naruszenia obowiązujących norm prawnych, zasad etyki zawodowej albo jego postępowanie pozostaje

w rażącej sprzeczności z celami i zasadami 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 okoliczności podlegające ocenie, do czego nie został upoważniony. Podobnie w przypadku wskazania, jako podstaw odwołania uzasadnionego podejrzenia dopuszczenia się naruszenia obowiązujących norm prawnych czy zasad etyki zawodowej czy podjęcia działań sprzecznych z celami i zasadami zespołu. Zarówno motywy wniosku, jak również okoliczności związane z naruszeniem prawa, zasad etyki czy celów, dla których powołano Zespół stanowią okoliczności, które miałyby zostać poddane ocenie przy rozpatrywaniu odwołania. Mają one charakter ocenny i wartościujący. Tymczasem ustawodawca ograniczył uchwałodawcze kompetencje rady gminy wyłącznie do trybu i sposobu powołania i odwołania członków Zespołu Interdyscyplinarnego. 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 wbrew zarzutom pełnomocnika rady gminy 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. Natomiast Sąd nie zgadza się z zarzutami Prokuratora dotyczącymi zapisu § 3 ust. 3 pkt 2. Ten zapis tj.: "Wójt odwołuje członka Zespołu Interdyscyplinarnego na wniosek podmiotu, którego członek Zespołu jest przedstawicielem", mieści się w pojęciu trybu odwołania. Mając powyższe na uwadze Sąd orzekł, jak w sentencji wyroku. W pkt I na podstawie art. 147 §1 p.p.s.a., w pkt II na podstawie art. 151 p.p.s.a.