



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 23 czerwca 2025 r.

Poz. 2697

WYROK NR II SA/RZ 1533/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 19 marca 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Joanna Zdrzałka Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk AWSA Jolanta Kłoda-Szeliga /spr./ po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 19 marca 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kolbuszowej na uchwałę Rady Gminy Majdan Królewski z dnia 5 września 2023 r. nr XLI.392.2023 w przedmiocie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Majdan Królewski I. stwierdza nieważność § 2 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały; II. oddala skargę w pozostałym zakresie.

Uzasadnienie

5 września 2023 r. Rada Gminy Majdan Królewski (dalej: Rada lub organ), na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm. – dalej: u.s.g.) oraz art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm. - dalej: u.p.p.d.), podjęła uchwałę nr XLI.392.2023 w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Majdan Królewski. Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie na powyższą uchwałę wniósł Prokurator Rejonowy w Kolbuszowej (dalej: Prokurator lub Skarżący), który zarzucił istotne naruszenie prawa, tj.: art. 9a ust. 15 u.p.p.d. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP poprzez: 1) wskazanie w § 1 ust. 2 uchwały, że przedstawiciele poszczególnych instytucji/jednostek zostają imiennie wskazani przez osoby kierujące tymi jednostkami/instytucjami; 2) wskazanie w § 1 ust. 3 uchwały, że w przypadku wystąpienia do podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 5 u.p.p.d., przedstawiciele poszczególnych instytucji/jednostek zostają imiennie wskazani przez osoby kierujące tymi jednostkami/instytucjami; 3) wskazanie w § 1 ust 4 uchwały, że imienne wskazanie podmiotów, o których mowa w ust. 2 i 3 tegoż paragrafu następuje w terminie określonym przez Wójta; 4) wskazanie w § 2 ust 1 pkt 2 uchwały, że Wójt odwołuje członka Zespołu w drodze zarządzenia na wniosek podmiotu, który wskazał go do prac w Zespole; - czym przekroczono zakres upoważnienia ustawowego Rady Gminy do ustanowienia w drodze uchwały przepisów prawa miejscowego, określających tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. W ocenie Skarżącego w zakresie delegacji ustawowej z art. 9a ust. 15 u.p.p.d. zawierającej pojęcie "tryb i sposób powoływania" nie mieści się uprawnienie organu do ustanowienia zasady, że to podmioty których członkowie wchodziły w skład zespołu, same wskazują imiennie swoich przedstawicieli w tym Zespole. Oznaczałoby to bowiem, że to te podmioty, a nie wójt, samodzielnie kształtują skład zespołu. Analogicznie w kwestii odwołania członka Zespołu na wniosek podmiotu, który wskazał go do prac w Zespole – w ocenie Skarżącego Rada Gminy nie ma uprawnienia do przekazania kompetencji wójta na rzecz organu wnioskującego o odwołanie reprezentującego go członka Zespołu. W oparciu o powyższe zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały Rady Gminy z 5 września 2023 r. nr XLI.392.2023, w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Majdan Królewski w części obejmującej § 1 ust. 2, 3 i 4 oraz § 2 ust. 1 pkt 2 uchwały. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła

o oddalenie skargi w całości. Nie zgodziła się ze stanowiskiem Prokuratora, podnosząc że uchwała została podjęta zgodnie z obowiązującymi przepisami i nie przekracza upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 9a ust. 15 u.p.p.d., a nadto nie została zakwestionowana przez organ nadzoru (Wojewodę Podkarpackiego), co potwierdza jej zgodność z prawem. Rada argumentowała, że ustawa wymienia konkretne instytucje, których przedstawiciele mają obowiązek wchodzić w skład zespołu interdyscyplinarnego, a wójt nie może samodzielnie wyznaczać tych osób. W celu zapewnienia właściwego funkcjonowania zespołu konieczne jest, aby podmioty delegowały swoich przedstawicieli, co jest jedynie elementem organizacyjnym, a nie przekroczeniem kompetencji Rady. Uchwała nie nadaje podmiotom prawa do samodzielnego decydowania o składzie zespołu, lecz jedynie przewiduje, że wójt powołuje wskazane osoby, co stanowi element proceduralny, określony w upoważnieniu ustawowym. Rada podkreśliła, że nie zmieniła ustawowego katalogu podmiotów wchodzących w skład zespołu i nie ograniczyła kompetencji wójta. Wskazała także, że procedura odwoływania członków zespołu na wniosek podmiotów, które ich delegowały, mieści się w zakresie określenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu, co jest zgodne z ustawowym upoważnieniem. Mając na uwadze powyższe, Rada wskazała, że stoi na stanowisku, że uchwała została podjęta zgodnie z prawem, a skarga Prokuratora jest bezzasadna i powinna zostać oddalona. 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 2024 r. poz. 1267, ze 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Jak przewiduje art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawę wydania zaskarżonej uchwały stanowił art. 9a ust. 15 u.p.p.d., zgodnie z którym rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Stosownie do treści art. 9a u.p.p.d., gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności w ramach pracy w zespole interdyscyplinarnym. Zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. 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. Ponadto w skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej. 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 obowiązującą 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. Skarga okazała się zasadna w części dotyczącej § 2 ust. 1 pkt 2 uchwały. Sąd podziela bowiem wnioski przedstawione przez Prokuratora, zdaniem którego zapis § 2 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały sugeruje, że wójt ma obowiązek odwołać członka Zespołu, w stosunku do którego wniesiono wniosek o odwołanie, a zatem wbrew delegacji ustawowej z art. 9a ust. 15 u.p.p.d., mocą zaskarżonej uchwały, doszło do przekazania uprawnienia przysługującego wójtowi na rzecz innego organu. Sąd przychylił się do tej argumentacji, gdyż zapis § 2 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały jest na tyle kategoryczny, że jego odczytanie wprost, sugeruje że w razie złożenia stosownego wniosku, wójt ma obowiązek odwołać wskazanego członka Zespołu. Istnieje zatem uzasadniona wątpliwość, co do tego czy to wójtowi przysługuje prerogatywa kształtowania składu Zespołu, czy też mocą zaskarżonej uchwały przeniesiona została ona na inny organ. Takie ukształtowanie zasad odwoływania członków zespołu wykracza, w ocenie Sądu, poza "tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego", a zatem nie jest zgodne z zakresem delegacji ustawowej zawartej w art. 9a ust. 15 u.p.p.d. W ocenie Sądu, stwierdzone naruszenie prawa ma charakter istotny, gdyż przenosząc kompetencje wynikające z ustawy na inny organ, czy też wywołując wątpliwości, co do zakresu kompetencji poszczególnych organów, problemy w interpretacji tychże zakresów - wywołuje skutek w postaci wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem

prawnym. Zgodnie zaś z ugruntowanym orzecnictwem sądów administracyjnych, za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotnym naruszeniem prawa jest takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją (np. wyroki NSA: z dnia 27 czerwca 2023 r., sygn. akt I OSK 472/20, z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21). Przychylając się zatem do stanowiska Prokuratora, co do tego że zaskarżone przepisy uchwały wywołują wątpliwości interpretacyjne, w kwestii przeniesienia kompetencji ustawowych na inny organ, niewymieniony w ustawie, Sąd uznał że stwierdzone naruszenie ma charakter naruszenia istotnego, co prowadzi do konieczności stwierdzenia jego nieważności. Skarga nie jest natomiast zasadna, zakresie w jakim zarzuca zaskarżonej uchwale wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej w §1 ust. 2, 3 i 4 tj. w części, w której uchwała odwołuje się do mechanizmu imiennego wskazywania - na wniosek i w terminie wskazanym przez wójta - osób mających reprezentować dany podmiot w Zespole, przez podmioty określone w art. 9a ust. 3, ust. 3a, ust. 4 i ust. 5 u.p.p.d. W ocenie Sądu, regulacje zawarte w §1 ust. 2, 3 i 4 zaskarżonej uchwały, nie wskazują na to, że uprawnienie do kształtowania składu Zespołu zostało przeniesione na podmioty, mające wskazać swoich przedstawicieli do Zespołu. Sąd nie podziela zatem zarzutu Prokuratora, że kwestionowane przepisy wykraczają poza zakres delegacji ustawowej, wyznaczonej w art. 9a ust. 15 u.p.p.d. upoważniającym Radę do określenia trybu i sposobu powołania oraz odwoływania członków Zespołu. Aby członkowie Zespołu mogli zostać powołani, muszą w pierwszej kolejności zostać wyłonieni kandydaci do objęcia tej funkcji, znani organowi dokonującemu wyboru z imienia i nazwiska. Wskazanie tych osób przez władze instytucji, które mają być reprezentowane w Zespole jest zatem oczywiste i jest to właśnie element owego uchwalanego "trybu", czyli kolejnych etapów procedury, która prowadzi w efekcie do wyłonienia poszczególnych członków, a zatem Zespołu jako całości. W ocenie Sądu zakwestionowane przez Prokuratora przepisy §1 uchwały mają charakter przepisów proceduralnych, które mają posłużyć do dokonania wyboru zidentyfikowanych przedstawicieli podmiotów, wymienionych w art. 9a ust. 3-5 u.p.p.d. Regulują więc tryb i sposób powołania członków Zespołu. Sąd podziela w tym zakresie stanowisko WSA w Gliwicach, wyrażone w wyroku z 20 lipca 2022 r., III SA/GI 1725/21 (LEX nr 3395655), w którym Sąd ten zwrócił również uwagę, że za takim rozwiązaniem także wykładnia celowościowa. Aby Zespół mógł należycie wykonywać przypisane mu zadania winny w nim zasiadać osoby posiadające ku temu właściwe kompetencje, a te najlepiej są znane organom podmiotów reprezentowanych w Zespole. Sąd podziela również pogląd, co do tego że przepisy art. 9a u.p.p.d. nie pozbawiają możliwości występowania do podmiotów określonych w art. 9a ust. 3 pkt 1 - 6 oraz ust. 4 u.p.p.d. o imienne wskazanie osób mających reprezentować dany podmiot w Zespole. Rada Gminy określając taki tryb działania, nie ingeruje w ten sposób w wyłączną kompetencję Wójta do ustalenia składu Zespołu. Niewątpliwie Wójt powołuje członków Zespołu spośród przedstawicieli podmiotów, a zatem informacja o danych tych osób przed powołaniem mieści się w zakresie określenia sposobu powoływania członków zespołu, o których mowa w art. 9a ust. 3, 4, 5 u.p.p.d. i nie pozbawia ustawowych kompetencji Burmistrza do powołania zespołu (tak wyrok WSA w Bydgoszczy z 29.05.2024 r., II SA/Bd 190/24, LEX nr 3782330 oraz WSA w Rzeszowie z 5 marca 2025r. II SA/Rz 1510/24 oraz z 19 marca 2025r. II SA/Rz 1536/24). Z tych przyczyn Sąd stwierdził, że zakwestionowane przepisy § 1 ust. 2, ust 3 i ust. 4 uchwały, których stwierdzenia nieważności domagał się Prokurator nie naruszają prawa. Wyjaśnienia wymaga również dlaczego - wobec pozornie analogicznego uregulowania zawartego w §1 i §2 zaskarżonej uchwały - Sąd ocenił zaskarżone regulacje odmiennie. Na ocenę tą, poza argumentami wyżej wymienionymi, wpływ miała również reguła wykładni językowej. W ocenie Sądu, poprzez użycie liczby mnogiej w §1 ust. 2, 3 i 4 uchwały, tj. poprzez odwołanie się do sformułowania: "osób mających reprezentować" konkretny podmiot w Zespole, powstał przepis, który można logicznie i racjonalnie odczytywać jako wprowadzenie mechanizmu dokonywania przez wójta wyboru kandydatów spośród, przedstawionych mu przez organy reprezentowane w Zespole, wielu potencjalnych przedstawicieli mogących konkretny organ reprezentować, a zatem przy poszanowaniu kompetencji wójta do dokonywania ostatecznego wyboru. Tymczasem kategoryczna wymowa regulacji z §2 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały nie pozwala, w ocenie Sądu, na pogodzenie jej z prawem wójta do dokonywania ostatecznego wyboru i nakazuje przychylić się do zarzutów skargi. Stąd, mimo pozornie podobnej konstrukcji §1 i §2 zaskarżonej uchwały, Sąd ocenił §2 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały jako wkraczający w kompetencje wójta, a zatem wykraczający poza zakres delegacji ustawowej z art. 9a ust. 15 u.p.p.d., natomiast §1 ust. 2, 3 i 4 jako zgodny z zakresem tej delegacji. W związku z powyższym Sąd na podstawie art. 147 §1 P.p.s.a. stwierdził nieważność §2 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały oraz na podstawie art. 151 P.p.s.a. orzekł o oddaleniu skargi w pozostałej części. Stosownie do wniosku organu, sprawę rozpoznano w postępowaniu uproszczonym, na podstawie art. 119 pkt 2 P.p.s.a.