



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 25 czerwca 2025 r.

Poz. 2754

WYROK NR II SA/RZ 1608/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 2 kwietnia 2025 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 2 kwietnia 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Rzeszowie na uchwałę Rady Gminy Hyżne z dnia 26 czerwca 2023 r. nr LIV/424/23 w przedmiocie trybu i sposobu powoływania oraz odwołania Członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Hyżne I. stwierdza nieważność § 1 ust. 4 i ust. 5, § 2 ust. 1 pkt 4, § 3, § 4 i § 5 zaskarżonej uchwały; II. oddala skargę w pozostałej części.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Rzeszowie (dalej: "Prokurator") jest uchwała nr LIV/424/23 Rady Gminy Hyżne (dalej: "Rada" lub "organ") z dnia 26 czerwca 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powołania oraz odwołania członków Zespołu Interdyscyplinarnego. Zaskarżona uchwała została wydana 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 z późn. zm.; dalej: "u.s.g.") w zw. z art. 9a 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.d."). W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie Prokurator zarzucił zaskarżonej uchwale naruszenie: 1. art. 9a ust. 15 u.p.p.d. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP, poprzez określenie w § 1 ust. 1 zakresu zadań realizowanych przez członków zespołu interdyscyplinarnego; 2. art. 9a ust. 3a i 5 oraz art. 9a ust. 15 u.p.p.d., § 118 w zw. z § 135 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP, polegające na przekroczeniu zakresu delegacji ustawowej i określeniu w § 1 ust. 4 i 5 uchwały kręgu podmiotów, których przedstawiciele wchodzi w skład zespołu interdyscyplinarnego, podczas gdy powołane przepisy u.p.p.d. nie upoważniają rady gminy do określania katalogu tych podmiotów, bowiem zostały one w sposób wyczerpujący wskazane w art. 9a ust. 3-5 u.p.p.d., a nadto dokonano modyfikacji treściowej zapisu ustawowego; 3. art. 9a ust. 15 u.p.p.d. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP, poprzez wskazanie w § 2 ust. 1 pkt 4 uchwały, wśród przesłanek uzasadniających odwołanie członka Zespołu, prawomocne skazanie wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe; 4. art. 9a ust. 15 u.p.p.d. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP, poprzez określenie w § 3 ust. 1 uchwały obowiązku zwołania pierwszego posiedzenia Zespołu przez Wójta Gminy oraz wskazania obowiązków przewodniczącego zespołu w zakresie zwoływania posiedzeń; 5. art. 9a ust. 15 u.p.p.d. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP poprzez określenie w § 3 ust. 2 oraz § 4 uchwały szczegółowych zasad funkcjonowania zespołu; 6. art. 9a ust. 15 u.p.p.d. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP poprzez nałożenie w § 5 uchwały na Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Hyżnym obowiązku zapewnienia obsługi organizacyjno-technicznej oraz finansowej. Na podstawie powyższych zarzutów Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie jej § 1 ust. 1, ust. 4, ust. 5, § 2 ust. 1 pkt 4, § 3, § 4, § 5. W ocenie Prokuratora powyższymi zapisami Rada Gminy przekroczyła delegację ustawową wynikającą z art. 9a ust. 15 u.p.p.d., będąc na podstawie tego przepisu

upoważniona wyłącznie do określania trybu i sposobu, tj. procedury odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Prokurator w pierwszej kolejności podniósł, że zakres zadań Zespołu regulowany jest w przepisach ustawy, a zatem normy wyższego rzędu i nie zawiera się w kompetencji Rady Gminy w zakresie trybu i sposobu powołania i odwołania członków zespołu. W zakresie § 1 ust. 4 i 5, Prokurator wskazał, że regulacje te nie powinny zostać zamieszczone w zaskarżonej uchwale, gdyż przepis upoważniający przedstawiciela Żandarmerii Wojskowej, jak również Prokuratora oraz przedstawiciela innych podmiotów działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej do uczestnictwa w zespole interdyscyplinarnym znajduje się w akcie wyższego rzędu rangi ustawowej. Jednocześnie zapis ten w sposób niedopuszczalny modyfikuje treść art. 9a ust. 3a u.p.p.d., ponieważ wskazuje, że przedstawiciele Żandarmerii Wojskowej mogą wchodzić w skład zespołu interdyscyplinarnego, podczas gdy w treści ustawy wskazane jest, że w skład zespołu interdyscyplinarnego "wchodzi" przedstawiciele Żandarmerii Wojskowej w sytuacji spełniania przesłanek. Ponadto w treści § 1 ust. 5 uchwały Rada powtórzyła zapis art. 9a ust. 5 u.p.p.d. Kolejno Prokurator zakwestionował zapis zawarty w § 2 ust. 1 pkt 4 uchwały, iż Wójt Gminy odwołuje członka Zespołu w przypadku skazania wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe, wskazując, że przepis art. 9a ust. 15 u.p.p.d. nie upoważnia do wprowadzania materialnoprawnych przyczyn pozbawienia członkostwa, a jedynie do określenia procedury pozbawienia tego członkostwa. Zaznaczył również, że ww. przepis w aktualnym brzmieniu, pozostawia Radzie uprawnienie do określenia jedynie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu, a pomimo tego podjęta uchwała reguluje zasady funkcjonowania zespołu, wskazując w § 3 obowiązek zwoływania posiedzeń, wyboru Przewodniczącego jego zastępcy oraz sekretarza, a w § 4 częstotliwość posiedzeń, obowiązek uczestnictwa w nich oraz zadania członków. Z kolei w § 5 uregulowany został obowiązek obsługi administracyjno-technicznej i finansowej Zespołu przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej. Zdaniem Prokuratora powyższe uregulowania w obecnym brzmieniu u.p.p.d. stanowią przekroczenie delegacji ustawowej i stanowią istotne naruszenie prawa. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o uwzględnienie skargi w zakresie zarzutów wskazanych w jej pkt 1-6. W odniesieniu do powtórzenia zapisów ustawy w zakresie zadań członków Zespołu w § 1 ust. 1 uchwały, Rada wyjaśniła, że było to spowodowane względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego. Analogiczna sytuacja wystąpiła w odniesieniu do zapisu zawartego w § 1 ust. 4 uchwały. Ponadto Rada wyjaśniła, że sformułowanie "mogą wchodzić", użyte zostało w związku z tym, że przedstawiciele Żandarmerii Wojskowej wchodzi do Zespołu Interdyscyplinarnego na wniosek, w sytuacji spełnienia przesłanek, a nie w każdym przypadku obligatoryjnie. W kwestii zarzutu powtórzenia zapisów ustawowych w zakresie zapisu zawartego w § 1 ust. 5 uchwały, Rada podała, że miał on pełnić walor informacyjny. Z kolei zapisy zawarte w § 3, § 4 i § 5 uchwały miały pełnić walory organizacyjne pracy Zespołu. Podzieliła również stanowisko Prokuratora w odniesieniu do zarzutu uregulowania materialnoprawnej przyczyny odwołania członka Zespołu. 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 (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1267) 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. Po rozpoznaniu skargi w wyżej wskazanych granicach Sąd stwierdził, że w większości kwestionowane w skardze przepisy uchwały naruszają prawo, choć nie wszystkie zarzuty skargi okazały się zasadne. Sąd stwierdził, że wniosek o stwierdzenie nieważności § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały nie jest zasadny. Sąd nie podzielił stanowiska Prokuratora, że w § 1 ust. 1 uchwały doszło do określenia zadań członków Zespołu, co miałoby stanowić przekroczenie normy kompetencyjnej. Zdaniem Sądu w przepisie tym wskazano jedynie, że: "W celu realizacji zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej na terenie Gminy Hyżne, uchwała się tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego zajmującego się przeciwdziałaniem przemocy domowej, zwanego dalej "Zespołem". Zatem w przepisie tym wskazano jedynie na cel podjęcia zaskarżonej uchwały a jest nim realizacja zadań

wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej. W ocenie Sądu brzmienie powyższego przepisu nie wskazuje, aby naruszało ono prawo w sposób istotny. Trafny okazał się natomiast zarzut, dotyczący § 1 ust. 4 i 5 uchwały. Przepisy te przewidują kolejno: -§ 1 ust. 4: "W skład Zespołu mogą wchodzić również przedstawiciele Żandarmerii Wojskowej, jeżeli Żandarmeria Wojskowa złoży taki wniosek do Wójta Gminy Hyżne, w związku z zamieszkiwaniem na obszarze Gminy Hyżne żołnierza pełniącego czynną służbę wojskową." - § 1 ust. 5: "W skład Zespołu mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele podmiotów innych niż określone w art. 9a ust. 3-4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej." W § 1 ust. 4 uchwały dokonano modyfikacji art. 9 ust. 3a u.p.p.d., który stanowi, że w skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi także 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. Z kolei w § 1 ust. 4 uchwały przewidziano, że przedstawiciele Żandarmerii Wojskowej "mogą wchodzić" w skład zespołu. Z kolei w § 1 ust. 5 uchwały zamieszczono powtórzenie przepisu, zawartego w art. 9a ust. 5 u.p.p.d. Niezależnie od zajmowanego w orzecznictwie stanowiska, zgodnie z którym nie zawsze dokonanie powtórzeń przepisów ustawowych prowadzi do stwierdzenia nieważności aktu miejscowego, wskazać należy, że z treści art. 9a ust. 15 u.p.p.d. wynika niewątpliwie, że rada gminy nie jest uprawniona do określania w uchwale rodzaju podmiotów, które mają wchodzić w skład zespołu. W związku z powyższym przyjąć należało, że w tym przypadku przepisy te istotnie naruszają prawo, gdyż wprost wykraczają poza delegację ustawową, wynikającą z art. 9a ust. 15 u.p.p.d. Zasadny okazał się również zarzut Prokuratora w zakresie § 2 ust. 1 pkt 4 uchwały, w którym przewidziano, że Wójt Gminy Hyżne odwołuje członka Zespołu w drodze zarządzenia: w przypadku skazania członka Zespołu prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe. Niewątpliwie przepis ten zawiera materialnoprawną przesłankę do odwołania członka zespołu, która wykracza poza delegację ustawową z art. 9a ust. 15 u.p.p.d. Sądy administracyjne prezentują bowiem pogląd, zgodnie z którym, rada gminy w ramach upoważnienia przewidzianego w art. 9a ust. 15 u.p.p.d. nie jest upoważniona do ustalania przesłanek uzasadniających 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 (tak wyrok NSA z 24.11.2021 r., III OSK 4190/21, LEX nr 3344794). Sąd podzielił również stanowisko Prokuratora co do istotnego naruszenia prawa – poprzez sformułowanie zapisów zawartych w § 3 oraz w § 4 i § 5 uchwały. W § 3 wskazano, że: pierwsze posiedzenie Zespołu zwołuje Wójt Gminy Hyżne, kolejne natomiast przewodniczący Zespołu (§ 3 ust. 1). Na pierwszym posiedzeniu Zespołu wybierany jest Przewodniczący, jego Zastępca oraz Sekretarz, zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym (§ 3 ust. 2). Oba te przepisy wykraczają poza granice delegacji ustawowej, przewidzianej w art. 9a ust. 15 u.p.p.d. Kwestie dotyczące zwoływania posiedzeń oraz wyboru osób funkcyjnych w zespole dotyczą funkcjonowania i bieżącej działalności Zespołu, nie zaś trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, do określenia których upoważnia art. 9a ust. 15 u.p.p.d. Przepis § 3 ust. 1 wkracza w materię uregulowaną w art. 9a ust. 7a u.p.p.d. Z kolei § 3 ust. 2 dotyczy materii uregulowanej w art. 9a ust. 6 i 6a u.p.p.d. dodatkowo modyfikując te przepisy, które nie przewidują funkcji sekretarza. W § 4 uchwały przewidziano, że: "1. Zespół obraduje na posiedzeniach zwoływanych w zależności od potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz na dwa miesiące. 2. O terminie posiedzenia Zespołu jego członkowie są informowani z 7-dniowym wyprzedzeniem. 3. Udział w posiedzeniach Zespołu jest obowiązkowy. 4. Członkowie Zespołu oraz grup diagnostyczno-pomocowych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych. 5. Zespół powołuje grupę diagnostyczno-pomocową w celu dokonania diagnozy i oceny sytuacji w związku ze zgłoszonym podejrzeniem wystąpienia przemocy domowej." Przepis ten niewątpliwie wykracza poza delegację ustawową przewidzianą w art. 9a ust. 15 u.p.p.d., gdyż dotyczy bieżącego funkcjonowania zespołu. Ta materia została obecnie uregulowana w przepisach ustawowych a przyjęte zapisy wkraczają w treść przepisów, zawartych w art. 9a ust. 7-7d oraz ust. 10 i ust. 13 u.p.p.d., częściowo je modyfikując, co prowadzi do wniosku o istotnym naruszeniu prawa. Z kolei w § 5 uchwały przewidziano, że: "Obsługę administracyjno-techniczną i finansową Zespołu zapewnia Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Hyżnem." Przepis ten stanowi powtórzenie regulacji ustawowej zawartej w art. 9a ust. 9 u.p.p.d., które to naruszenie w ocenie Sądu samo w sobie nie skutkuje jeszcze stwierdzeniem nieważności, jednakże biorąc pod uwagę, że odnosi się do sposobu funkcjonowania Zespołu, a więc materii, która została wyłączona spod regulacji przekazanych radzie gminy, ma charakter istotnego naruszenia prawa. Z przyczyn powyżej wskazanych Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdził więc nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 1 ust. 4 i ust. 5, § 2 ust. 1 pkt 4, § 3, § 4 i § 5. Sąd uznał natomiast, że nie zachodzą podstawy do stwierdzenia nieważności § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały i w tym zakresie skarga została oddalona na podstawie art. 151 P.p.s.a.