



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 18 lipca 2025 r.

Poz. 3060

WYROK NR II SA/RZ 1454/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 8 kwietnia 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Paweł Zaborniak Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk /spr./ WSA Maria Mikolik Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 kwietnia 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Tarnobrzegu na uchwałę Rady Gminy Gorzyce z dnia 29 czerwca 2023 r. nr LXIV/428/23 w przedmiocie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej I. stwierdza nieważność § 2 ust. 8 pkt 1 i pkt 4 w zakresie użytego zwrotu "uzasadnionego" zaskarżonej uchwały; II. oddala skargę w pozostałym zakresie.

Uzasadnienie

Uchwałą z 20 lipca 2023 r. nr LXIV/428/23 Rada Gminy Gorzyce (dalej: "Rada" lub "organ") ustaliła tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej. W podstawie prawnej uchwały wskazano 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 2024 r. poz. 1673) – dalej: "u.p.p.". Uchwała została opublikowana 20 lipca 2023 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego pod poz. 3642. Zgodnie z § 2 ust. 1 uchwały, w celu powołania członków Zespołu Wójt Gminy Gorzyce, zwany dalej "Wójtem", występuje do podmiotów określonych w art. 9a ust. 3 pkt 1–6 oraz ust. 4 u.p.p. o imienne wskazanie osób mających reprezentować dany podmiot w Zespole. Stosownie do § 2 ust. 2 uchwały, Wójt może także wystąpić do podmiotów określonych w art. 9a ust. 5 u.p.p. o imienne wskazanie osób mających reprezentować dany podmiot w Zespole. Zgodnie zaś z § 2 ust. 8 uchwały, Przewodniczący Zespołu i Zastępca Przewodniczącego Zespołu mogą zostać odwołani na podstawie: 1) uzasadnionego pisemnego wniosku któregośkolwiek z członków Zespołu, 2) odwołanie następuje w wyniku głosowania jawnego, zwykłą większością głosów w obecności co najmniej 2/3 składu zespołu, 3) pisemnej rezygnacji Przewodniczącego Zespołu lub Zastępcy Przewodniczącego Zespołu, 4) uzasadnionego, pisemnego wniosku Wójta Gminy Gorzyce. W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, Prokurator Rejonowy w Tarnobrzegu wniósł o stwierdzenie nieważności § 2 ust. 1 i 2 oraz § 2 ust. 8 pkt 1 – 4 uchwały. Zdaniem Prokuratora, kwestionowane przepisy uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem: 1) art. 94 Konstytucji RP oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 u.s.g. w związku z art. 9a ust. 15 w związku z art. 9a ust. 2 u.p.p., poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego i wskazanie w § 2 ust. 1 i 2 zaskarżonej uchwały, że Wójt Gminy Gorzyce występuje do określonych podmiotów o imienne wskazanie osób mających reprezentować dany podmiot w Zespole; 2) art. 94 Konstytucji RP oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 u.s.g. w związku z art. 9a ust. 15 u.p.p., polegające na zamieszczeniu w § 2 ust. 8 pkt 1-4 uchwały przepisu określającego przesłanki odwołania Przewodniczącego i Zastępcy Przewodniczącego Zespołu Interdyscyplinarnego, w przypadku, gdy określenie tych przesłanek 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. Prokurator podniósł, że art. 9a ust. 3 i 4 u.p.p. wskazuje podmioty, których przedstawiciele obligatoryjnie są w składzie zespołu, zaś art. 9a ust. 5 tej ustawy określa, jakie podmioty mogą wchodzić w skład zespołu interdyscyplinarnego. Żaden przepis u.p.p. nie upoważnia rady do ustalania innego składu zespołu interdyscyplinarnego. Delegacja zawarta w art. 9a ust. 15 u.p.p. upoważnia radę do podjęcia uchwały i uregulowania w niej trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, ale nie daje kompetencji organowi lokalnemu do kształtowania katalogu podmiotów, które tworzą zespół interdyscyplinarny. Żaden przepis ustawy nie daje radzie uprawnienia, do tego, aby stanowić zasadę, że podmiot którego członkowie, zgodnie z ustawą, wchodzi w skład zespołu, wytypuje, wskaże imiennie czy oddeleguje przedstawicieli spośród których wójt będzie wybierał skład zespołu. Skarżący podkreślił, że rada gminy nie została również upoważniona do określania przyczyn odwołania członków zespołu ani wskazania podmiotu, który decyduje o składzie zespołu. Przepis art. 9a ust. 15 u.p.p. nie reguluje trybu ani sposobu odwoływania członków zespołu, ani warunków jego funkcjonowania. Ponadto wyłącznie upoważnionym do kształtowania składu zespołu jest wójt, burmistrz czy prezydent miasta, co wynika z art. 9a ust. 2 u.p.p. Ustawa nie daje zatem upoważnienia innym organom, w tym podmiotowi, którego przedstawiciel wchodzi w skład zespołu lub innym członkom zespołu, do decydowania o składzie zespołu. Zatem zamieszczenie w § 2 ust. 8 pkt 1-4 uchwały regulacji określających przesłanki odwołania 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 odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie. Zdaniem organu, wszystkie zapisy zaskarżonej uchwały odpowiadają prawu. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje; Skarga została przez Sąd częściowo uwzględniona. Na wstępie wyjaśnić należy, że istota sądowej kontroli administracji publicznej sprowadza się do ustalenia czy w określonym przypadku, jej organy dopuściły się kwalifikowanych naruszeń prawa. Sąd administracyjny sprawuje swą kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej - art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492 z późn. zm.). Zakres tej kontroli wyznacza przepis art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.) – dalej: "p.p.s.a.". Stosownie do tego przepisu sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Ponadto, sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia (art. 135 p.p.s.a.). Prokurator w niniejszej sprawie wnosł o stwierdzenie nieważności § 2 ust. 1 i 2 oraz § 2 ust. 8 pkt 1 – 4 uchwały Rady Gminy Gorzyce z 20 lipca 2023 r. nr LXIV/428/23. Zgodnie z § 2 ust. 1 uchwały, w celu powołania członków Zespołu Wójt Gminy Gorzyce, zwany dalej "Wójtem", występuje do podmiotów określonych w art. 9a ust. 3 pkt 1–6 oraz ust. 4 u.p.p. o imienne wskazanie osób mających reprezentować dany podmiot w Zespole. Stosownie do § 2 ust. 2 uchwały, Wójt może także wystąpić do podmiotów określonych w art. 9a ust. 5 u.p.p. o imienne wskazanie osób mających reprezentować dany podmiot w Zespole. Sąd nie podzielił stanowiska Prokuratora, że wprowadzenie w zaskarżonej uchwale obowiązku imiennego wskazania osób mających reprezentować dany podmiot w Zespole, stanowi istotne naruszenie art. 94 Konstytucji RP oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 u.s.g. w związku z art. 9a ust. 15 w związku z art. 9a ust. 2 u.p.p. Wymaga podkreślenia, że zgodnie z art. 9a ust. 15 u.p.p., rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Zważywszy na charakter zespołu interdyscyplinarnego, jego zróżnicowany skład osobowy, zakres kompetencji, stosowane przez niego środki oraz treść upoważnienia ustawowego zamieszczonego w art. 9a ust. 15 u.p.p. nie ulega wątpliwości, iż zawarte w tym akcie wykonawczym normy prawne mają charakter norm generalnych, wyznaczających adresatom tych norm określony sposób funkcjonowania oraz charakter powszechny na terenie Gminy i wywołujący określone skutki prawne, a tym samym stanowi akt prawa miejscowego. Wobec powyższego, przepis aktu prawa miejscowego nie może ponownie regulować tego samego, co już jest uregulowane w ustawie. Dopuszczalność powtórzeń tej samej regulacji w akcie hierarchicznie niższego rzędu jest zasadniczo niedopuszczalna i nie może prowadzić do powstawania sprzeczności w systemie prawa, a w tym do sytuacji, w której jedna i ta sama norma prawna zostałaby uregulowana w dwóch hierarchicznie odrębnych aktach prawnych i uchylenie jednego z tych aktów nie skutkowałoby automatycznie pozbawieniem obowiązywania danej normy w innym akcie prawnym (zob. wyrok NSA z 14 marca 2023 r. III OSK 7303/21). W świetle powyższego nie sposób uznać, że imienne wskazanie osób mających reprezentować podmioty określone w art. 9a ust. 3 pkt 1–6 oraz ust. 4 u.p.p. w Zespole, stanowi ponowną regulację materii uregulowanej ustawą, względnie wyjście poza upoważnienie ustawowe do ustalenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego trybu i sposobu

powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Wprowadzenie kwestionowanej regulacji nie wpływa w żaden sposób na krąg podmiotów uprawnionych do oddelegowania członka do zespołu, jak również nie wprowadza jakichkolwiek obostrzeń lub uwarunkowań co do tego, kto może reprezentować taki podmiot w Zespole. Wręcz przeciwnie - przepisy § 2 ust. 1 i 2 zaskarżonej uchwały w swojej treści odwołują się wprost do przepisów u.p.p. i wskazują, że podmiotami uprawnionymi do udziału w pracach Zespołu są podmioty wskazane w art. 9a ust. 3 pkt 1-6, ust. 4 i ust. 5 u.p.p. Nie wprowadzają również żadnych ograniczeń proceduralnych, ani też nie ustanawiają procedury powołania członka Zespołu w sposób sprzeczny z obowiązującymi przepisami u.p.p. Wymóg imiennego wskazania osoby, która ma reprezentować dany podmiot w Zespole, uznać należy za rozwiązanie, które ma na celu zidentyfikowanie takiej osoby, celem wykluczenia jakichkolwiek pomyłek. Tym bardziej, że zaskarżona uchwała w żaden sposób nie rozstrzyga, że przedstawiciel takich podmiotów wskazywany jest wyłącznie raz i nie ma możliwości późniejszej jego zmiany. 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 (por. wyrok WSA w Rzeszowie z 19 marca 2025 r. II SA/Rz 1533/24). Za zasadny Sąd uznał natomiast zarzut istotnego naruszenia art. 94 Konstytucji RP oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 u.s.g. w związku z art. 9a ust. 15 u.p.p., niemniej wyłącznie w zakresie wprowadzenia w § 2 ust. 8 pkt 1 i 4 uchwały niedookreślonej przesłanki "uzasadnionego" wniosku skutkującego odwołaniem Przewodniczącego i Zastępcy Przewodniczącego Zespołu Interdyscyplinarnego. Zgodnie z § 2 ust. 8 uchwały, Przewodniczący Zespołu i Zastępca Przewodniczącego Zespołu mogą zostać odwołani na podstawie: 1) uzasadnionego pisemnego wniosku któregośkolwiek z członków Zespołu, 2) odwołanie następuje w wyniku głosowania jawnego, zwykłą większością głosów w obecności co najmniej 2/3 składu zespołu, 3) pisemnej rezygnacji Przewodniczącego Zespołu lub Zastępcy Przewodniczącego Zespołu, 4) uzasadnionego, pisemnego wniosku Wójta Gminy Gorzyce. Skład orzekający podziela pogląd judykatury, zgodnie z którym rada gminy w ramach upoważnienia przewidzianego w art. 9a ust. 15 u.p.p. 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 (por. wyrok NSA z 24 listopada 2021 r. III OSK 4190/21). Niemniej wymaga podkreślenia, że zakwestionowane przez Prokuratora przepisy uchwały nie zawierają materialnych przesłanek odwołania Przewodniczącego zespołu lub jego Zastępcy, które odnosiłyby się do ewentualnych wymogów, jakie winien on spełniać, aby zasiadać w zespole. Co nie mniej istotne, kwestionowane regulacje zaskarżonej uchwały są zgodne z zasadniczymi założeniami u.p.p. Zgodnie bowiem z art. 9a ust. 2 tej ustawy, zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Stosownie natomiast do art. 9a ust. 6 u.p.p., przewodniczący zespołu interdyscyplinarnego jest wybierany na pierwszym posiedzeniu zespołu spośród jego członków. Zgodnie zaś z art. 9a ust. 6a u.p.p., zespół interdyscyplinarny wybiera spośród swoich członków zastępcę przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego, który wykonuje obowiązki powierzone mu przez przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego i zastępuje go w czasie nieobecności. Do zastępcy przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego stosuje się przepisy o przewodniczącym. Przytoczone przepisy wskazują, że o ile sam zespół powołuje wójt gminy, tak kwestia wyboru przewodniczącego zespołu i jego zastępców pozostawiona została samemu zespołowi. W ocenie Sądu oznacza to, że uchwalenie zaskarżoną uchwałą przepisów normujących tryb odwołania Przewodniczącego i Zastępców, poprzez uzależnienie możliwości odwołania ich od wniosku członka Zespołu lub Wójta, nie narusza w sposób istotny art. 9a ust. 15 u.p.p. W ocenie Sądu § 2 ust. 8 zaskarżonej uchwały zawiera jedynie normy proceduralne. Przepis ten wskazuje bowiem na czyj wniosek dochodzi do odwołania członka zespołu. W ocenie Sądu tego rodzaju przepis określa w istocie wyłącznie tryb odwołania członka zespołu a w konsekwencji mieści się w zakresie delegacji ustawowej, przewidzianej przez art. 9a ust. 15 u.p.p. Za zbędne Sąd uznał natomiast wprowadzenie przy tym wymogu, aby wniosek członka Zespołu i Wójta był "uzasadniony", a zatem wprowadzenie niedookreślonej przesłanki. Jednocześnie w ocenie Sądu możliwe jest stwierdzenie nieważności jedynie § 2 ust. 8 pkt 1 i pkt 4 w zakresie użytego zwrotu "uzasadnionego", i oddalenie skargi w pozostałym zakresie. Mając na uwadze powyższe Sąd orzekł, jak w sentencji.