



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.385.2023

Łódź, 2 maja 2023 r.

Rada Gminy Tomaszów Mazowiecki

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572).

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIX/439/23 Rady Gminy Tomaszów Mazowiecki z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Gminie Tomaszów Mazowiecki na lata 2023-2025 oraz Regulaminu Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz grup roboczych w Gminie Tomaszów Mazowiecki, w zakresie:

- § 2 uchwały,
- załącznika nr 2 do uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy Tomaszów Mazowiecki podjęła w dniu 29 marca 2023 roku uchwałę w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Gminie Tomaszów Mazowiecki na lata 2023-2025 oraz Regulaminu Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz grup roboczych w Gminie Tomaszów Mazowiecki.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Tomaszów Mazowiecki zawiadomienia z dnia 18 kwietnia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.385.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

W odpowiedzi na zawiadomienie Sekretarz Gminy pismem z dnia 21 kwietnia 2023 r. poinformował, że uchwała zostanie zmieniona na najbliższej sesji.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne z prawem, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujące stanowisko.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że w orzecznictwie sądów administracyjnych sądy prezentują stanowisko, iż uchwały w sprawie określenia trybu i sposobu powołania i odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania są aktami prawa miejscowego. Poglądy te przedstawione zostały m. in. w wyroku NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 1922/11, wyroku WSA w Łodzi z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 76/20 oraz wyroku WSA w Łodzi z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 75/20. Zatem Rada przyjmując tak skonstruowany § 6 uchwały zaniechała ustawowego obowiązku opublikowania załącznika nr 2 do uchwały, jako aktu prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, co stanowi istotne naruszenie prawa to jest art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 z późn. zm.), zgodnie z którym akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Tym samym powyższe daje wystarczającą podstawę do stwierdzenia nieważności załącznika nr 2 do uchwały w całości.

Ponadto zestawienie art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2021 r. poz. 1249) – zwana dalej ustawą, z treścią załącznika do uchwały wskazuje, że Rada nie wypełniła w sposób pełny delegacji ustawowej wynikającej z ww. przepisu.

Zgodnie z art. 9a ust. 15 ustawy Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania.

W § 2 ust. 2 oraz § 4 ust. 12 załącznika nr 2 do uchwały Rada uregulowała jedynie przesłanki wygaśnięcia członkostwa oraz przesłanki odwołania przewodniczącego.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada została upoważniona do uregulowania trybu i sposobu odwołania członków zespołu, a więc samej procedury pozbawienia członkostwa.

Kompetencje pozostające w zakresie pojęć "sposobu" i "trybu" odnoszą się bowiem do zagadnień proceduralnych związanych z powoływaniem i odwoływaniem członków zespołu, zatem Rada nie jest uprawniona do wprowadzenia przesłanek wygaśnięcia członków zespołu oraz odwołania przewodniczącego (wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 75/20).

Mając na uwadze powyższe, w istocie doszło do tzw. „pominięcia uchwałodawczego” (por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 834/17). Oznacza to, że pominięcie przez Radę któregoś z wymienionych elementów jakie powinny obligatoryjnie znaleźć się w uchwale skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Podkreślić należy, że pominięcie prawodawcze jest specyficznym rodzajem naruszenia zakresu upoważnienia ustawowego. Akty prawa miejscowego, wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego, powinny w całości wykonywać to upoważnienie. Stanowi to warunek ich legalności. W przypadku, gdy akt prawa miejscowego nie realizuje w pełni treści upoważnienia ustawowego, powinien zostać wyeliminowany w całości ze skutkiem *ex tunc* z lokalnego porządku prawnego.

Powyższe uchybienie stanowi również wystarczającą podstawę do stwierdzenia nieważności załącznika nr 2 do uchwały w całości, jednakże organ nadzoru dostrzega również inne uchybienia, a mianowicie, że niektóre z postanowień załącznika nr 2 do uchwały wykraczają poza delegację ustawową.

W § 1 ust. 2-3 załącznika nr 2 do uchwały Rada określiła, że zespół działa w oparciu o przepisy dotyczące przeciwdziałania przemocy w rodzinie na podstawie porozumień zawartych pomiędzy Wójtem Gminy Tomaszów Mazowiecki a podmiotami, których przedstawiciele wchodzi w jego skład (ust. 2). W stosunku do samorządowych jednostek organizacyjnych ust. 2 nie stosuje się (ust. 3).

Zdaniem organu nadzoru powyższe zapisy wykraczają poza delegację ustawową wynikającą z art. 9a ust. 15 ustawy, bowiem nie dotyczą trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

W § 3, § 5-6 załącznika nr 2 do uchwały Rada wskazała odpowiednio zadania zespołu, przewodniczącego zespołu oraz sekretarza zespołu.

Rada przekroczyła delegację ustawową wynikającą z art. 9a ust. 15 ustawy, bowiem na mocy tego przepisu nie została zobowiązana do uregulowania zadań zespołu oraz poszczególnych jego członków.

W § 4 ust. 2 załącznika nr 2 do uchwały Rada wskazała, że zespół spotyka się na swych posiedzeniach zależnie od potrzeb, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał.

Powyższy zapis stanowi powtórzenie art. 9a ust. 7 ustawy.

W § 4 ust. 3 załącznika nr 2 do uchwały Rada postanowiła, że przewodniczącego i sekretarza zespołu wybierają i odwołują członkowie zespołu spośród swego grona w głosowaniu jawnym, zwykłą większością głosów, na okres 3 lat.

Ustawa w art. 9a ust. 6 stanowi, iż na pierwszym posiedzeniu zespołu spośród jego członków jest wybierany przewodniczący zespołu interdyscyplinarnego. Ustawa nie daje Radzie kompetencji do stanowienia przepisów regulujących wybór sekretarza, co oznacza, że również w tym zakresie Rada przekroczyła delegację ustawową (wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt sygn. akt III SA/Łd 75/20). Ponadto organ nadzoru wskazuje, że określenie kadencji zespołu interdyscyplinarnego nie mieści się w pojęciu „trybu i sposobu powoływania i odwoływania członka zespołu” ani w sformułowaniu „szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu”. To ostatnie pojęcie dotyczy okoliczności w jakich zespół ma funkcjonować czyli odnosić się do kwestii organizacyjnych zespołu ale nie obejmuje ustalania okresu jego kadencji. W przepisach ustawy nie ma czasowego ograniczenia istnienia zespołu interdyscyplinarnego. W związku z tym ustalenie w uchwale okresu kadencji zespołu jest pozaustawowym czasowym ograniczeniem funkcjonowania takiego zespołu co jest niedopuszczalne w akcie prawa miejscowego. Pogląd taki wyraził Wojewódzki Sad Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 15 lipca 2020 r., sygn akt III SA/Łd 103/20.

W § 4 ust. 6-7, ust. 10-11 załącznika nr 2 do uchwały Rada uregulowała kwestie dotyczące grup roboczych.

Upoważnienie rady gminy określone w art. 9a ust. 15 ustawy nie uprawnia rady gminy do określenia zasad funkcjonowania grup roboczych zespołu interdyscyplinarnego. Uprawnienie do tworzenia grup roboczych w ramach zespołu interdyscyplinarnego wynikające z art. 9a ust. 10 ustawy nie oznacza, że kompetencja rady gminy określona w art. 9a ust. 15 ustawy odnosi się również do grup roboczych. Nie można bowiem uznać, aby w pojęciu uregulowania szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu mieściło się uprawnienie do regulowania istnienia i funkcjonowania grup roboczych. Dodatkowo ustawa zawiera już odpowiednie unormowania odnoszące się do grup roboczych określające ich skład, zasady funkcjonowania

i zadania w art. 9a ust. 11-14, art. 9b ust. 3, art. 9c ustawy (Wyrok WSA z dnia 19 marca 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 1043/20).

W § 4 ust. 8 załącznika nr 2 do uchwały Rada postanowiła, że członkowie zespołu oraz grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych. Zapis wprowadzony przez Radę stanowi powtórzenie art. 9a ust. 13 ustawy.

W § 4 ust. 9 załącznika nr 2 do uchwały Rada wskazała, że za pracę w zespole członkowie nie otrzymują dodatkowego wynagrodzenia.

Mając na uwadze zakres delegacji ustawowej wynikający z art. 9a ust. 15 ustawy nie mieści się kompetencja do wprowadzenia zapisów dotyczących wynagradzania członków zespołu.

W rozdziale 4 załącznika nr 2 do uchwały Rada określiła tryb postępowania zespołu w sprawach dotyczących przemocy w rodzinie.

Zdaniem organu nadzoru postanowienia ww. rozdziału nie dotyczą szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu tylko odnoszą się do trybu rozpatrywania konkretnej sprawy z zakresu przemocy w rodzinie.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXIX/439/23 Rady Gminy Tomaszów Mazowiecki z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Gminie Tomaszów Mazowiecki na lata 2023-2025 oraz Regulaminu Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz grup roboczych w Gminie Tomaszów Mazowiecki w zakresie § 2 uchwały oraz załącznika nr 2 do uchwały.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:

Wójt Gminy Tomaszów Mazowiecki