



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.996.2023

Łódź, 27 listopada 2023 r.

Rada Miejska Tomaszowa Mazowieckiego

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, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXXII/648/2023 Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego z dnia 26 października 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej w Tomaszowie Mazowieckim.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Tomaszowie Mazowieckim podjęła w dniu 26 października 2023 r. uchwałę w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej w Tomaszowie Mazowieckim.

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Tomaszowie Mazowieckim zawiadomienia z dnia 6 listopada 2023 r., znak: PNIK-I.4131.996.2023.

W odpowiedzi pismem z dnia 13 listopada 2023 r. Przewodniczący Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego nie podzielił zastrzeżeń organu nadzoru.

W związku z powyższym organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

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.

Zgodnie 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.) zwana dalej ustawą, Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Z powołanego przepisu wynika, że rada ma za zadanie unormować wyłącznie zagadnienia wynikające z delegacji ustawowej. Upoważnienie ustawowe należy interpretować w sposób ścisły, a zatem musi być ono wyraźne a nie dorozumiane, zatem organ uchwałodawczy nie może regulować zagadnień innych niż określone w przepisie ustawowym.

W ocenie organu nadzoru z analizy przepisów uchwały nie wynika, aby Rada Miejska uregulowała tryb (procedurę) odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego, żaden z przepisów uchwały nie odzwierciedla wymaganego przez ustawodawcę trybu odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego co oznacza, że Rada nie wykonała w pełni delegacji ustawowej zawartej w art. 9a ust. 15 ustawy.

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), co oznacza, że pominięcie przez Radę któregoś z wymienionych elementów jakie powinny obligatoryjnie znaleźć się w Programie 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 wystarczającą podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, jednakże organ nadzoru dostrzega również inne uchybienia.

W § 2 ust. 1 uchwały Rada zwarła następującą regulację „Pierwsze posiedzenie Zespołu zwołuje Prezydent”. Zadaniem organu nadzoru takie postanowienie stanowi po pierwsze przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. art. 9a ust. 15 ustawy, bowiem ustawodawca nie przyznał Radzie prawa do stanowienia w tej materii a po drugie stanowi to powtórzenie i modyfikację art. 9a ust. 7a ustawy.

W § 2 ust. 2-3 uchwały Rada postanowiła, że „Wyboru Przewodniczącego Zespołu dokonuje Zespół” oraz „Na wniosek Przewodniczącego Zespołu wybierany jest wiceprzewodniczący Zespołu”. Przytoczone regulacje stanowią powtórzenie i jednocześnie modyfikację art. 9a ust. 6 i ust. 6a ustawy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedzany był pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (por.m.in. wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92; z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98). Powtarzanie regulacji ustawowych, a tym bardziej ich modyfikacja przez przepisy uchwały może bowiem doprowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy. Należy zatem uznać, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy.

Ponadto w ocenie organu nadzoru powyższymi postanowieniami uchwały Rada uregulowała zasady funkcjonowania Zespołu, a to nie mieści się w pojęciu trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, co oznacza przekroczenie delegacji ustawowej. Organ nadzoru zwraca uwagę, że obowiązek uregulowania szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego przestał istnieć z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 535), tj. z dniem 22 czerwca 2023 r.

W § 3 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że „Członkowie Zespołu pełnią swoje funkcje do czasu odwołania przez Prezydenta”.

Organ nadzoru wskazuje, że określenie czasu pełnienia funkcji przez członków zespołu interdyscyplinarnego nie mieści się w pojęciu „trybu i sposobu powoływania i odwoływania członka zespołu” również z żadnego przepisu ustawy nie wynika upoważnienie Rady do określenia czasu pełnienia funkcji przez członków Zespołu. Ponadto regulacja taka sugeruje określenie kadencji członków zespołu a to stanowi pozaustawową regulację funkcjonowania takiego zespołu, co jest niedopuszczalne w akcie prawa miejscowego (wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 103/20).

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie w całości nieważności uchwały Nr LXXXII/648/2023 Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego z dnia 26 października 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania

członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej w Tomaszowie Mazowieckim, która w sposób istotny narusza prawo, czyli art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej.

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:
Prezydent Miasta Tomaszowa Mazowieckiego