

Łódź, 24 marca 2021 r.

PNIK-I.4131.284.2021

**Rada Gminy Drużbice**

**Zawiadomienie o wszczęciu postępowania**

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256)

**zawiadamiam,**

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały Nr XXIV/244/2021 Rady Gminy Drużbice z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w Drużbicach, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 5 marca 2021 r.

**Uzasadnienie**

Zgodnie z art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2020r. poz. 218 z późn. zm.) zwanej ustawa - rada gminy określi w drodze uchwały tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania.

Z powołanego wyżej 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, co oznacza, że organ uchwałodawczy nie może regulować zagadnień innych, niż określone w przepisie ustawowym. Mając na uwadze powyższy przepis, zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą następujących postanowień uchwały.

W § 3 Uchwał wymieniono dane, które powinno zawierać zgłoszenie kandydata do składu powoływanego w gminie zespołu interdyscyplinarnego.

Jednakże pomimo konieczności wskazania wójtowi danych personalnych kierowanych do zespołu przedstawicieli uprawnionych podmiotów, ustawodawca nie upoważnił rady gminy do tak szczegółowego regulowania powyższej kwestii, co stanowi przejaw wykroczenia poza granice kompetencji zakreślonych w art. 9a ust. 15 ustawy (wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 marca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 42/20). Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 19/20 stwierdził również, że w delegacji ustawowej zawartej w art. 9a ust. 15 ustawy rada gminy została upoważniona jedynie do określenia trybu i sposobu powoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, czyli do ustalenia kwestii proceduralnych. W pojęciu „trybu i sposobu powoływania” nie mieści się natomiast uprawnienie dla rady gminy do ustanowienia zasady aby to podmioty, których członkowie wchodzi w skład zespołu same wskazywały imiennie swoich przedstawicieli w zespole. Regulacja jaką przyjęła Rada, oznaczałaby, że to te podmioty a nie wójt kształtowałyby skład zespołu.

W § 4 ust. 1 Uchwały Rada wskazała przypadki wygaśnięcia członkostwa w Zespole. W ocenie organu nadzoru wprowadzono regulację wykraczającą poza zakres delegacji wynikającej z art. 9a ust. 15 ustawy ponieważ powołany przepis daje Radzie kompetencje do określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego a nie do ustalenia katalogu sytuacji, w których następuje wygaśnięcie tego członkostwa.

Wobec błędnego zapisu zawartego w § 4 ust. 1 Uchwały za nieprawidłowe należy również uznać postanowienia § 4 ust. 2 i ust. 3 Uchwały, w których Rada reguluje działania Przewodniczącego Zespołu Interdyscyplinarnego, podejmowane po wygaśnięciu członkostwa w Zespole.

Stosownie do treści § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), który ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego, przepisy redaguje się tak, aby zawierały one sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. W kontekście powołanego przepisu należy uznać, iż § 4 ust. 2 i ust. 3 uchwały nie spełniają tego wymogu.

Natomiast § 4 ust. 5 Uchwały stanowi: „Członek Zespołu może zostać odwołany w trybie natychmiastowym, w przypadku uzasadnionego podejrzenia o naruszeniu zasad

poufności danych i informacji uzyskanych w ramach działania w Zespole, mocą Zarządzenia Wójta Gminy Drużbice.

W ocenie organu nadzoru delegacja ustawowa nie przekazuje radzie gminy kompetencji do określania przesłanek uzasadniających odwołanie członka zespołu interdyscyplinarnego. Dlatego za niezgodny z prawem należy uznać przytoczony przepis uchwały, który określa sytuację stanowiącą podstawę do odwołania członka Zespołu (wyrok WSA Olsztyn z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/OI 37/20; wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 marca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 42/20).

Zdaniem organu nadzoru analiza postanowień Uchwały prowadzi do wniosku, że Rada gminy Drużbice nie uregulowała trybu odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego do czego jest zobowiązana na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy. W tym zakresie Rada ograniczyła się do zawarcia w § 4 ust. 5 Uchwały regulacji dotyczącej natychmiastowego odwołania członka Zespołu do czego nie była uprawniona.

Zgodnie z art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie rada gminy ma obowiązek określić w drodze uchwały szczegółowe warunki funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego.

Rada Gminy Drużbice zagadnienie to uregulowała w Załączniku do uchwały. W ocenie organu nadzoru taka forma regulacji jest dopuszczalna ale wprowadza dodatkowe, zbędne dokumenty, bowiem całość tej materii powinna być zawarta w samej uchwale.

Postanowienia § 1, § 2 i § 3 Załącznika do uchwały wykraczają poza zakres delegacji wynikającej z art. 9a ust. 15 ustawy, ponieważ nie mieszczą się one w zakresie szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego, a tylko do tego Rada została upoważniona przez ustawodawcę.

W § 4 ust. 2 Załącznika do uchwały Rada określiła zdania Zespołu, natomiast w § 9 ust. 6 Załącznika do Uchwały Rada wymieniła zdania grup roboczych, czym naruszyła art. 9a ust. 15 ustawy w związku z art. 9b ust. 1, ust. 2 i ust. 3 ustawy.

Przepis art. 9b ust. 1 i 2 ustawy wprost określa zadania zespołu, natomiast w art. 9b ust. 3 ustawy zadania grup roboczych. Skoro zasady i sposoby działania zespołu i grup roboczych wynikają bezpośrednio z art. 9b ust. 2 i 3 ustawy to Rada nie jest uprawniona do powtarzania w uchwale obowiązków, czy zadań ustawowych zespołu i grup roboczych. Nie ma też umocowania do zmiany, czy powiększania tych zadań jak to uczyniła w § 4 ust. 2 i w § 9 ust. 6 Załącznika do uchwały. Fakt, że zawarty w art. 9b ust. 2 i ust. 3 ustawy katalog zadań jest otwarty nie daje Radzie upoważnienia do jego poszerzania lub zmiany. Ponadto

uregulowania zawarte w tych paragrafach nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 9a ust. 15 ustawy, z którego wynika, że rada gminy określi w drodze uchwały tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Ze wskazanego przepisu nie wynika prawo dla Rady do określenia zadań Zespołu i grup roboczych (wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 890/19);

Zgodnie z § 6 ust. 2 Załącznika do uchwały „Podczas pierwszego posiedzenia, Zespół wybiera spośród swoich członków Przewodniczącego, Zastępcę Przewodniczącego oraz Sekretarza, w głosowaniu jawnym, zwykłą większością głosów.

Określenie sposobu wyboru przewodniczącego i wiceprzewodniczącego stanowi modyfikację art. 9a ust. 6 ustawy, ponadto z powołanego przepisu ustawy nie wynikają kompetencje do określenia sposobu głosowania. Na poparcie tego stanowiska należy powołać wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 1079/19; wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 20/20. W orzeczeniach tych Sąd jednoznacznie stwierdził, że uregulowanie takie stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa. Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że ustawa nie daje radzie gminy kompetencji do stanowienia przepisów regulujących wybór wiceprzewodniczącego lub sekretarza, co oznacza, że również w tym zakresie rada przekroczyła delegację ustawową, stanowisko takie jednoznacznie wynika z wyroku WSA w Łodzi z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 75/20.

Natomiast § 9 ust. 2 Załącznika do uchwały stanowi: „Zespół może upoważnić Przewodniczącego Zespołu do powoływania Grup Roboczych”.

Zgodnie z art. 9a ust. 10 ustawy to zespół interdyscyplinarny może tworzyć grupy robocze, przy czym ustawodawca nie przyznaje temuż zespołowi prawa sędowania kompetencji na żaden inny podmiot w tym na przewodniczącego zespołu. W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 9 ust. 2 Załącznika do uchwały wykracza poza zakres delegacji wynikającej z art. 9a ust. 10 ustawy.

Zgodnie z § 9 ust. 3 Załącznika do uchwały „W sytuacjach wyjątkowych możliwe jest delegowanie do pracy w Grupie Roboczej innej osoby niż powołana przez Przewodniczącego, pełniącej służbowo zastępstwo”.

W art. 9a ust. 11 ustawy ustawodawca określił podmioty, których przedstawiciele wchodzi w skład grup roboczych. Zatem nie jest możliwa zmiana tego składu poprzez delegowanie do

grup roboczych innych osób. W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 9 ust. 3 Załącznika do uchwały wykracza poza zakres delegacji wynikającej z art. 9a ust. 11 ustawy.

Ponadto z paragrafu tego wynika, że Rada przyznała Przewodniczącemu Zespołu prawo powołania osób do Grupy Roboczej, co stanowi naruszenie art. 9a ust. 10 ustawy.

Postanowienia zawarte w § 9 ust. 7- 11, ust. 14-17, § 10, § 11 oraz § 14 Załącznika do uchwały wykraczają poza zakres delegacji wynikającej z art. 9a ust. 15 ustawy, ponieważ nie mieszczą się one w zakresie szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego, a tylko do tego Rada została upoważniona przez ustawodawcę .

Rada Gminy uchwaliła Załącznik Nr 1 do Regulaminu Pracy Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w Drużbicach - Wzór zgłoszenia przemocy w rodzinie, do czego w ocenie organu nadzoru nie jest uprawniona, bowiem nie mieści się to w zakresie delegacji art. 9a ust. 15 ustawy, a ponadto Rada nie ma uprawnienia narzucać treści takiego zgłoszenia.

Rada Gminy uchwaliła Załącznik Nr 2 do Regulaminu Pracy Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w Drużbicach – Wzór wniosku o zwołanie posiedzenia grupy roboczej.

Zgodnie z art. 9a ust. 14 ustawy prace w ramach grup roboczych są prowadzone w zależności od potrzeb zgłaszanych przez zespół. Zatem to zespół interdyscyplinarny jest inicjatorem pracy w ramach grupy roboczej, a nie jak to zostało uregulowane we wzorze wniosku.

Wobec powyższego proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 29 marca 2021 r. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

**Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO**

***Ewa Wardęga***  
**Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru  
i Kontroli**

Do wiadomości  
Wójt Gminy Drużbice