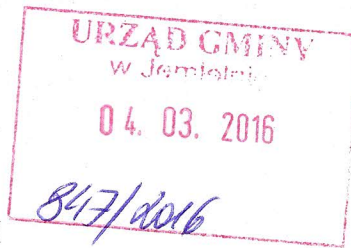




WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.41.1.2016.NB



P. Przew. Rady Gminy
[Signature]

Wrocław, dnia 1 marca 2016 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/76/2016 Gminy Jemielno z dnia 26 stycznia 2016 r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2016 rok.

Uzasadnienie

Rada Gminy Jemielno powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.) oraz art. 4¹ ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2015 r., poz. 1286 ze zm.), zwaną dalej także ustawą, podjęła na sesji w dniu 26 stycznia 2016 r. uchwałę Nr XV/76/2016 w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2016 rok, zwaną dalej także uchwałą.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 1 lutego 2016 r., przekazana pismem z dnia 27 stycznia 2016 r. (znak pisma: Or.0002.6.2016).

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego Organ Nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4¹ ust. 5 w zw. z ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Przedmiotowa uchwała Rady Gminy Jemielno nie zawiera bowiem żadnych regulacji, dotyczących zasad wynagradzania członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych.

Zgodnie z art. 4¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracją społeczną osób uzależnionych od alkoholu należy do zadań własnych gmin. W szczególności zadania te obejmują: 1) zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu, 2) udzielanie

rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie, 3) prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych, 4) wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych, 5) podejmowanie interwencji w związku z naruszeniem przepisów określonych w art. 13¹ i 15 ustawy oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego, 6) wspieranie zatrudnienia socjalnego poprzez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej. Z kolei ust. 5 wspomnianego przepisu mówi, że: „Zasady wynagradzania członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych określa rada gminy w gminnych programach rozwiązywania problemów alkoholowych”.

Na podstawie art. 4¹ ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi: „Realizacja zadań, o których mowa w ust. 1, jest prowadzona w postaci gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, stanowiącego część strategii rozwiązywania problemów społecznych, uchwalanego corocznie przez radę gminy”.

Stanowione przez radę gminy na podstawie powołanych przepisów programy mają charakter wewnętrzny, a w związku z tym nie mogą zawierać norm powszechnie obowiązujących. Spośród aktów podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego tylko „akty prawa miejscowego cechuje to, że mają moc obowiązującą w stosunku do określonych ogólnie kategorii podmiotów, bez względu na więź prawną i organizacyjną łączącą ich z prawodawcą [...]. Są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji” (D. Dąbek, *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2013, nr 3, s. 84). Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego mogą być stanowione tylko na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. W aktach wewnętrznych nie można zawierać także norm powtarzających, a przede wszystkim norm modyfikujących postanowienia ustawy albo innych aktów powszechnie obowiązujących. Mocą aktu wewnętrznego nie można bowiem zmieniać treści norm powszechnie obowiązujących – poprzez ich modyfikację, ani też wpływać na ich interpretację – poprzez powtórzenia.

Należy wskazać, że powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba 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 prawodawcy. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacje przepisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (por. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr

2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998).

Takie ustalenia pozwalają na ocenę legalności postanowień uchwały Rady Gminy Jemielno w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2016 rok.

W trakcie postępowania nadzorczego Organ Nadzoru stwierdził podjęcie przedmiotowej uchwały z istotnym naruszeniem z art. 4¹ ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zgodnie z brzmieniem w/w przepisu „zasady wynagradzania członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych określa rada gminy w gminnych programach rozwiązywania problemów alkoholowych”. Uchwalając Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na rok 2016, Rada Gminy Jemielno nie wypełniła normy kompetencyjnej w całości, co stanowi istotne naruszenie prawa. W uchwale oraz w załączniku do uchwały brak jest bowiem regulacji dotyczących zasady wynagradzania członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych.

Upoważnienie do podjęcia przedmiotowej uchwały zostało określone w art. 4¹ ust. 2 oraz w art. 4¹ ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Oba przepisy składają się na normę kompetencyjną, na podstawie której rada zobowiązana jest uchwalić program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i określić zasady wynagradzania członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych.

Przepis art. 4¹ ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wskazuje na jej element obligatoryjny, a mianowicie – konieczność określenia zasad wynagradzania członków komisji. Pominięcie go w uchwale rady gminy stanowi istotne naruszenie prawa, polegające na pozbawieniu członków komisji wynagrodzenia, m.in. ze względu na brak możliwości określenia jego wysokości w oparciu o zasady określone w przedmiotowej uchwale.

Należy podkreślić, że określenie zasad wynagradzania członków komisji jest wyłączną kompetencją rady gminy i obligatoryjnym elementem programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Trzeba mieć na uwadze fakt, że w świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy – a więc i rady gminy – musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. A zatem, podejmując akty prawne w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

W związku z powyższym, zdaniem Organu Nadzoru uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości, ze względu na brak regulacji obligatoryjnego elementu uchwały, tj. zasad wynagradzania członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych.

Ponadto Organ Nadzoru zwraca uwagę na regulację działu 5 pkt 6 załącznika do uchwały. W dziale 5 pkt 6 załącznika do uchwały Rada uchwaliła co następujące: „Zasady działania Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Jemielnie: (...) 6. Kontrole przestrzegania warunków sprzedaży napojów alkoholowych, w uzasadnionych przypadkach wnioskowanie o przeprowadzenie weryfikacji prawdziwości oświadczeń o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży w roku poprzednim”. Rada zapisem tym wprowadziła obowiązek kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz możliwość wnioskowania o przeprowadzenie weryfikacji prawdziwości oświadczeń o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży w roku poprzednim. Obowiązek ten realizować ma Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Jemielnie.

Tymczasem art. 18 ust. 8 ustawy stanowi, że: „Organ zezwalający lub, na podstawie jego upoważnienia, straż gminna lub członkowie gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych dokonują kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia”. Z regulacji tej jednoznacznie wynika, że to od decyzji organu zezwalającego – tj. organu wykonawczego gminy – zależy czy będzie dokonywał kontroli osobiście, czy też upoważni straż gminną lub członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Rada nie ma zatem możliwości regulacji w zakresie kontroli. Jest to wkroczenie w kompetencje organu wykonawczego gminy, co zawsze należy oceniać, jako istotne naruszenie prawa. Ponadto biorąc pod uwagę regulacje zawarte w ustawie o samorządzie gminnym zgodnie z którymi: 1) organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia (art. 33 ust. 2) oraz 2) kierownik urzędu, którym jest organ wykonawczy gminy, wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 w związku z ust. 3), wskazać należy, iż zapis działu 5 pkt 6 załącznika do uchwały są sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa.

Przede wszystkim jednak, ustawa *expressis verbis* wskazuje – w art. 18³ – że do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, o której mowa w art. 18, stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Wskazane przepisy szczegółowo i wyczerpująco regulują problematykę kontroli przedsiębiorcy, a tym samym omawiane kwestie stanowią materię ustawową i nie mogą podlegać regulacji uchwały organu stanowiącego gminy.

Na podstawie powyższego stwierdzić należy, że ustawodawca przekazując organowi stanowiącemu gminy kompetencje do uchwalenia gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, nie przewidział, aby jednym z jego elementów miały być regulacje dotyczące przypisywania zadań kontroli sprzedaży napojów alkoholowych członkom Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Przeciwnie, ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wyraźnie przekazuje uprawnienie do działania w tym zakresie organowi wykonawczemu gminy, dlatego też podjęcie przedmiotowej uchwały w kwestionowanej części uznać należy za nieuprawnione wkraczanie w zakres kompetencji organu wykonawczego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Konieczne jest również odniesienie się do kwestii techniczno-legislacyjnych załącznika do uchwały w kontekście załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100 poz. 908). W załączniku do rozporządzenia wyrażono standardy redagowania aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym. Podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf, który można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret (§ 124 w zw. z § 141 Załącznika do rozporządzenia). Załącznik do rozporządzenia dopuszcza możliwość łączenia jednostek redakcyjnych w rozdziały, jednak dotyczy to tych podstawowych (zgodnie z § 60 artykułów, które na gruncie aktów wewnętrznych mają odpowiedniki w postaci paragrafów). Niedopuszczalnym jest grupowanie w rozdziały innych jednostek redakcyjnych. Utrudnia to bowiem odwoływanie się do nich i rodzi wątpliwości. W załączniku do uchwały naruszono tę zasadę poprzez niekonsekwentne oznaczenie elementów poszczególnych rozdziałów które raz dzielą się na podrozdziały (oznaczone cyframi arabskimi), a innym razem nie dzielą się w ogóle (tytuły poszczególnych elementów wyróżnione za pomocą pogrubionej czcionki).

Zgodnie z art. 14 ust. 5 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r., poz. 392, ze zm.): „Stosowanie zasad techniki prawodawczej powinno zapewnić w szczególności spójność i kompletność systemu prawa oraz przejrzystość tekstów normatywnych aktów prawnych, z uwzględnieniem dorobku nauki i doświadczeń praktyki”. Uchwała Rady Gminy Jemielno nie sprostала temu postulatowi. Każdy akt podejmowany przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego stanowi element systemu prawnego pod względem treściowym, jak również konstrukcyjnym. Powinien tym samym respektować przyjęte kompleksowo rozwiązania w tym zakresie.

Wskazane błędy i nieprzestrzeganie zasad techniki prawodawczej utrudniają posługiwanie się uchwałą przez jej adresatów, a także przeszkadzają w pełni komunikatywnemu powoływaniu poszczególnych przepisów.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Paweł Hreniak