



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 5 lutego 2015 r.

LEX-O.4131.4.2015.LP

**Rada Gminy Szydłowo
ul. Mazowiecka 61
06-516 Szydłowo**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Szydłowo Nr III/12/2014 z dnia 30 grudnia 2014 roku w sprawie *Gminnego Programu Profilaktyki Patologii Społecznych i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na rok 2015 w zakresie dotyczącym § 3 ust. 4, § 5, § 6, § 7 oraz § 8 Gminnego Programu Profilaktyki Patologii Społecznych i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych* stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały Nr III/12/2014, oraz

wskazuję, że

uchwała Rady Gminy Szydłowo Nr III/12/2014 z dnia 30 grudnia 2014 roku w sprawie *Gminnego Programu Profilaktyki Patologii Społecznych i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na rok 2015 w zakresie dotyczącym tytułu uchwały, tytułu załącznika Nr 1 oraz w zakresie dotyczącym § 1 ust. 3, § 3 ust. 2, § 9 ust. 1 Gminnego Programu Profilaktyki Patologii Społecznych i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych* stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały Nr III/12/2014

została podjęta z naruszeniem prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 grudnia 2014 r. Rada Gminy Szydłowo podjęła uchwałę Nr III/12/2014 w sprawie *Gminnego Programu Profilaktyki Patologii Społecznych i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na rok 2015*.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 8 stycznia 2015 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 4¹ ust. 2 ustawy *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* (Dz. U. z 2012 r., poz. 1356 ze zm.).

W dniu 30 stycznia 2015 r. Wojewoda Mazowiecki działając jako organ nadzoru nad działalnością gminną wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr III/12/2014, o czym zawiadomił Radę Gminy Szydłowo.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego uchwała Nr III/12/2014 narusza prawo w sposób istotny, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

W § 5 *Gminnego Programu Profilaktyki Patologii Społecznych i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych* stanowiącym załącznik Nr 1 do uchwały Nr III/12/2014 (zwanym dalej: *Programem*) Rada Gminy unormowała zasady wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W § 6 *Programu* unormowała natomiast zasady cofania zezwoleń. Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że zamieszczenie powyższych unormowań narusza prawo w sposób istotny, z uwagi na fakt, że poniższe zagadnienia zostały już unormowane w sposób wyczerpujący przepisami rangi ustawowej. Art. 18 ustawy *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* określa zasady przyznawania oraz cofania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Wkroczenie przez Radę Gminy w zakres normowania ustawodawcy, zarówno przez powtórzenie unormowań ustawowych, jak również ich modyfikowanie, stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 7 *Programu* Rada Gminy unormowała zagadnienia dotyczące kontroli podmiotów gospodarczych prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych. W § 8 unormowano natomiast zakres przeprowadzanej kontroli, w tym prawa osób upoważnionych do przeprowadzania kontroli. W ocenie Wojewody Mazowieckiego unormowania ujęte w § 7 i 8 *Programu* naruszają prawo w sposób istotny z uwagi na fakt, że stanowią one materię unormowaną już przepisami rangi ustawowej. Art. 18 ust. 8 ustawy *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* normuje, że organ zezwalający (to jest wójt, burmistrz, prezydent miasta) lub na podstawie jego upoważnienia straż gminna lub członkowie gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych dokonują kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia. Art. 18³ tej ustawy normuje, że: *do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, o której mowa w art. 9, 18 i 18¹, stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*. Brak jest tym samym jakichkolwiek podstaw do normowania zagadnień kontrolnych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

W § 3 ust. 4 *Programu* Rada Gminy unormowała, że zadaniem gminnego programu jest ustalenie szczegółowych zasad wydawania i cofania zezwoleń oraz kontrola przestrzegania zasad obrotu napojami alkoholowymi. Stosownie do argumentacji określonej powyżej, niniejsze unormowanie narusza prawo w sposób istotny.

Zgodnie z brzmieniem art. 4¹ ust 1 ustawy *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* zadaniem własnym gminy jest prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu. Zadania te obejmują w szczególności: *zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu, udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie, 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; wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych; podejmowanie*

interwencji w związku z naruszeniem przepisów określonych w art. 13¹ i 15 ustawy oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego; wspieranie zatrudnienia socjalnego poprzez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej. Art. 4¹ ust 2 ustawy normuje, że realizacja wyżej wymienionych zadań jest prowadzona w postaci gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Powyższe unormowania określają zagadnienia jakie powinien obejmować gminny program. Wprawdzie zakres ten posiada charakter otwarty (klauzula w szczególności) jednakże normując zagadnienia inne niż wymienione w art. 4¹ ust 1 ustawy Rada Gminy musi uwzględniać istniejące przepisy.

Unormowania § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) stanowią podstawę sformułowanej w orzecznictwie sądowoadministracyjnym zasady zakazu umieszczania (przepisywania) unormowań aktów ustawowych w aktach prawnych niższego rzędu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r. stwierdza: *na tle dopuszczalności powtarzania zapisów ustawowych w aktach stanowiących przez organy samorządu terytorialnego, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym – w odniesieniu do aktów prawa miejscowego – wyrażono pogląd, iż stanowi to istotne naruszenie prawa i wskazano, że w sytuacji zastosowania w uchwale powtórzeń unormowań ustawowych należy liczyć się z tym, iż powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy* (II SA/Op 58/09). Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r.: *Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna* (II SA/Wr 1179/98). Wreszcie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 20 maja 2008 r. stwierdza: *W uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tej zasady techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy* (III SA/Wr 204/08), por. również wyrok Sądu Najwyższego z 6 kwietnia 2001 r. (III RN 87/00), wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 czerwca 1992 r. (II SA 99/92) i 28 lutego 2003 r. (I SA/Lu 882/02) oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 12 lutego 2004r. (II SA/Wr 1235/03).

Wskazać należy na nieistotne naruszenie prawa w postaci nieprawidłowego tytułu uchwały Nr III/12/2014. W ocenie Wojewody Mazowieckiego Rada Gminy Szydłowo podejmując niniejszą uchwałę powinna zachować spójność terminologiczną z określeniami ustawowymi. Art. 4¹ ust. 2 *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* normuje, że: *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.* Niniejszy artykuł w sposób wyraźny określa tytuł aktu jaki powinna podjąć Rada Gminy. Tymczasem stwierdzić należy, że tytuł uchwały Nr III/12/2014 nie jest tożsamy z tytułem określonym w art. 4¹ ust. 2 ustawy.

Wskazać również należy na nieistotne naruszenia prawa dotyczące usterek językowych zawartych w § 1 ust. 3, § 3 ust. 2 *Programu*. Ponadto określenie *najniższe wynagrodzenie pracownika* zawarte w § 9 ust. 1 *Programu* jako niejasne i mogące budzić

wątpliwości interpretacyjne również narusza prawo w sposób nieistotny. Poniższe nieprawidłowości stoją w sprzeczności z wymogiem jasności i klarowności przepisów prawa, który jest jednym z głównych postulatów wynikających z zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji wywiedzionej przez Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), w zakresie tych zagadnień por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 września 2008 r., III SA/Wr 358/08 jak również wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2000 r. Kp 9/09, z dnia 11 stycznia 2000 r. K 7/99, z dnia 21 marca 2001 r. K 24/00, z dnia 29 października 2003r. K 53/02, z dnia 21 lutego 2006 r. K 1/05). Ponadto konstrukcja *Programu* powinna uwzględniać wymogi *Zasad techniki prawodawczej* określone w szczególności w rozdziale 7 dotyczące prawidłowego podziału aktu na jednostki redakcyjne, w tym: paragraf, ustęp, punkt, litera, tiret.

Stosownie do art. 171 ust. 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* oraz art. 85 ustawy o *samorządzie gminnym* nadzór nad samorządem terytorialnym opiera się na kryterium zgodności z prawem. Art. 86 ustawy o *samorządzie gminnym* stwierdza, że organem nadzoru jest Prezes Rady Ministrów, wojewoda, a w zakresie spraw finansowych regionalna izba obrachunkowa. Art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o *województwie i administracji rządowej w województwie* (Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.) normuje, że wojewoda jest organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności. Art. 91 ust. 1 ustawy o *samorządzie gminnym* stwierdza: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia.* Z kolei art. 91 ust. 4 normuje, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Zgodnie z brzmieniem art. 92 ust. 1 ustawy o *samorządzie gminnym* stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

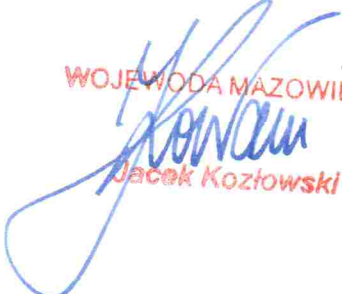
Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Nr III/12/2014 narusza prawo w sposób istotny i jako sprzeczna z prawem jest nieważna, w zakresie określonym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego oraz narusza prawo w sposób nieistotny w zakresie określonym w sentencji tegoż rozstrzygnięcia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a

WOJEWODA MAZOWIECKI

Jacek Kozłowski