

ROZSTRZYGNIĘCIENADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.10.2014.MGrz

z dnia 17 stycznia 2014 r.

Rada Gminy Kłodawa

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXIV/264/13 Rady Gminy Kłodawa z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie ustalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na 2014 rok w części załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie "Zadań gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii" Zadanie V działania wymienione w pkt 2 i 3.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 grudnia 2013 r. Rada Gminy Kłodawa podjęła uchwałę w sprawie ustalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na 2014 rok.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 9 stycznia 2014 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że Rada Gminy Kłodawa podejmując przedmiotową uchwałę w kwestionowanej części istotnie naruszyła prawo, tj. art. 4¹ ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356 ze zm.).

Zgodnie z art. 4¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej 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) uchylony; 5) wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych; 6) podejmowanie interwencji w związku z naruszeniem przepisów określonych w art. 13¹ i 15 ustawy oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego; 7) wspieranie zatrudnienia socjalnego poprzez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej. Ponadto art. 4¹ ust. 2 stanowi, 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. Program jest realizowany przez ośrodek pomocy społecznej, o którym mowa w przepisach o pomocy społecznej, lub inną jednostkę wskazaną w programie. W celu realizacji programu wójt (burmistrz, prezydent miasta) może powołać pełnomocnika.

Jak wynika z uzasadnienia mocą przedmiotowej uchwały Rada Gminy Kłodawa określiła najważniejsze kategorie zadań, które powinny być realizowane w oparciu o Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Do kategorii tych zadań zaliczyła również określenie warunków, jakie winien spełniać podmiot starający się o uzyskanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. W ocenie organu nadzoru takie zapisy stanowią istotne naruszenie prawa.

Katalog zadań wymienionych w art. 4¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi jest katalogiem otwartym jednakże swoboda rady gminy w określaniu na jego podstawie zadań nie jest nieograniczona. Szczególnie jeżeli określone w Programie zadania pozostają w sprzeczności z aktem normatywnym wyższego rzędu. Należy bowiem pamiętać, iż gminny program profilaktyki i rozwiązywania

problemów alkoholowych nie jest aktem prawa miejscowego, który posiada cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Jest jedynie aktem wewnętrznym, który jest wydawany na podstawie prawa i w jego granicach przez ustawowo upoważnione do tego organy, jednak nie ma charakteru aktu zewnętrznego. Tak więc akt wewnętrzny odróżnia od aktu prawa miejscowego przede wszystkim zakres podmiotowy jego obowiązywania, który jest ograniczony do osób i jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt, czyli do podmiotów określonego pionu administracyjnego. Przedmiotowa uchwała określa jedynie sposób realizacji prowadzenia profilaktyki działalności edukacyjnej i informacyjnej, w szczególności wśród dzieci i młodzieży, udzielania pomocy psychospołecznej, prawnej i socjalnej rodzinom z problemem alkoholowym, monitorowania obiektów i reklamy napojów alkoholowych oraz osoby i jednostki odpowiedzialne za wykonanie nałożonych zadań. Osoby, do których adresowana jest uchwała powiązane są wyłącznie więzami podległości z organem który akt wydał, nie jest zatem kierowana do mieszkańców gminy. Tymczasem określenie przez Radę Gminy warunków, jakie powinien spełniać podmiot starający się o uzyskanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych spowodował, że gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych dotyczy podmiotów zewnętrznych, a zatem takich, które pozostają poza strukturą organizacyjną, w ramach której akt ten obowiązuje. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność wyeliminowania tych zapisów z obrotu prawnego.

Ponadto szczegółowe warunki jakie powinien spełnić podmiot ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych zawarte zostały w przepisach ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Rada Gminy nie może zatem nakładać na takie podmioty dodatkowych obowiązków, od których spełnienia zależy uzyskanie zezwolenia, a także stanowić kiedy takie zezwolenia może być cofnięte.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek