

## Rada Gminy w Otyniu

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj.: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność w całości** uchwały Rady Gminy Otyń nr **IV/26/11** z dnia 31.01.2011 r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania przemocy w Rodzinie na 2011 r.

#### Uzasadnienie

W dniu 31.01.2011 r. Rada Gminy w Otyniu podjęła uchwałę nr **IV/26/11** w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania przemocy w Rodzinie na 2011 r.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 9.02.2011 r.

Dokonana przez organ nadzoru ocena prawna przedmiotowej uchwały prowadzi do wniosku, iż akt ten jest sprzeczny z prawem, tj. art. 4<sup>1</sup> ust. 1, 2 i 5, art. 18<sup>1</sup>, art. 18<sup>2</sup> ustawy z dnia 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tj.: Dz. U z 2007 r. Nr 70, poz. 437 z późn. zm.) oraz art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski.

Pierwszym z naruszeń obowiązującego porządku prawnego, na jakie należy zwrócić uwagę, jest wprowadzenie w punkcie VIII lit. b uchwalonego programu zapisu, zgodnie z którym: „Członkom komisji przysługuje za udział<sup>w</sup> w posiedzeniach i pracach komisji ryczałt miesięczny wysokości 150 zł z wyłączeniem sekretarza komisji” oraz zapisu: „Wynagrodzenie nie przysługuje, jeżeli członek komisji wykonuje czynności w godzinach pracy i za te godziny otrzymuje wynagrodzenie w ramach stosunku pracy”. Kwestionując legalność przywołanych zapisów, organ nadzoru miał w polu widzenia w szczególności dyspozycję normy prawnej wyśłowionej w art. 4<sup>1</sup> ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zgodnie z powyższym przepisem rada gminy zobligowana została do określenia zasad wynagradzania członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „zasady wynagradzania” daje radzie gminy pewien margines swobody w kształtowaniu

wynagrodzeń członków komisji, mogący przejawiać się tak wysokością ustalanych wynagrodzeń, jak i możliwości ich różnicowania z uwagi na pełnione funkcje w komisji lub indywidualny nakład pracy. Powyższa swoboda decyzyjna nie może jednak przybrać znamion dowolności, a przede wszystkim naruszać przepisów powszechnie obowiązujących. Do takich, w realiach przedmiotowej sprawy, należy zaliczyć w szczególności art. 32 Konstytucji statuujący zasadę równości wszystkich obywateli wobec prawa. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, iż istotą powyższej zasady jest to, że wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (*vide* orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego sygn. 17/95, OTK ZU 1995, nr 3, s. 177). Mając na względzie powyższe uwagi, stwierdzić należy, iż pozbawienie sekretarza prawa do wynagrodzenia za udział w pracach komisji nastąpiło z obrazą przywołanego art. 32 Konstytucji. Sekretarz, tak jak i pozostałe osoby, których wynagrodzenie było kształtowane w kwestionowanej uchwale, jest członkiem komisji i z racji tego faktu przysługuje mu prawo do wynagrodzenia. Pozbawienie Sekretarza przedmiotowego prawa (i to nawet bez podania kryterium takiego różnicowania jego sytuacji prawnej) jest więc rozstrzygnięciem dyskryminującym.

Pozbawienie Sekretarza komisji prawa do wynagrodzenia stanowi również przekroczenie delegacji ustawowej wyrażonej w art. 4<sup>1</sup> ust. 5 omawianej ustawy. Powyższy przepis upoważnia organ stanowiący gminy do ukształtowania poziomu wynagrodzenia członków komisji, a nie do decydowania o fakcie, czy takie wynagrodzenie jest mu w ogóle należne. O tym, iż jest ono należne każdemu członkowi komisji przesądził bowiem sam ustawodawca ograniczając kompetencje rady tylko do ustalenia zasad wynagradzania członków komisji (wszystkich). Gdyby wolą ustawodawcy było przyznanie radzie także prawa decydowania o tym, którym członkom komisji przysługuje prawo do wynagrodzenia, wyraźnie by to wskazał.

Znamiona naruszenia art. 32 Konstytucji wypełnia również postanowienie kwestionowanej uchwały pozbawiające prawa do wynagrodzenia członka komisji, który pozostaje w stosunku pracy i wykonuje swoje obowiązki związane z członkostwem w ramach godzin pracy (za co otrzymuje wynagrodzenie od swojego pracodawcy). Dokonując powyższego rozstrzygnięcia organ stanowiący winien mieć na uwadze, iż w skład gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych mogą wchodzić osoby pozostające w stosunku pracy z różnymi podmiotami (urzędem gminy, jak i pracodawcą prywatnym). Zasady rozliczania się pracownika z czasu pracy u poszczególnych pracodawców mogą być więc całkowicie odmienne. U podstaw przyznania członkom komisji prawa do wynagrodzenia leżała zaś potrzeba przyznania im ekwiwalentu za pracę jaką muszą wykonać w związku z członkostwem w komisji i realizacją nałożonych na nią obowiązków ustawowych. Innymi słowy – fakt członkostwa w gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych jest warunkiem koniecznym a zarazem wystarczającym do tego, aby zaktualizowało się uprawnienie każdego członka komisji do otrzymania

v

wynagrodzenia. Lokalny prawodawca uzależniając zatem przyznanie wynagrodzenia za pracę w komisji od tego, czy dany członek pozostaje w stosunku pracy i otrzymuje z tego tytułu wynagrodzenie, dokonuje zróżnicowania sytuacji prawnej poszczególnych członków w oparciu o czynniki całkowicie niezwiązane z faktem świadczenia pracy w komisji.

Kolejnym z naruszeń jakie zawiera kwestionowana uchwała jest wprowadzenie w punkcie VIII lit. a Programu, trybu prowadzenia kontroli u podmiotów prowadzących sprzedaż alkoholu. Zapisy powyższe nie tylko, że nie mieszczą się w zakresie delegacji ustawowej upoważniającej do uchwalenia programu, ale przede wszystkim pozostają w sprzeczności z art. 18<sup>3</sup> ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Przywołany przepis w sposób nie budzący wątpliwości określa w jakim trybie i w oparciu o jakie regulacje prowadzi się kontrolę przedsiębiorcy zajmującego się sprzedażą napojów alkoholowych. Regulacjami właściwymi w tym zakresie są przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095, z późn. zm.). Rada Gminy nie posiada zatem żadnym uprawnień do stanowienia norm prawnych w powyższej materii.

Ostatnim zagadnieniem na jakie należy zwrócić uwagę jest uchwalenie w ramach jednego aktu, wspólnego programu tak przeciwdziałania alkoholizmowi, jak i przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Delegacje do ustanowienia powyższych programów zostały zawarte w odrębnych ustawach, regulujących odmienne materie, co już nakazuje poddać w wątpliwość celowość opracowania jednego wspólnego programu. Istotniejszym mankamentem jest jednak fakt, iż rada gminy w przyjętym programie właściwie całkowicie zmarginalizowała zagadnienia związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. Na sześć celów uchwalonego programu tylko jeden dotyczy problematyki przemocy w rodzinie i obejmuje zaledwie działalności wychowawczą i informacyjną. Analiza kolejnych punktów programu pozwala na zidentyfikowanie raptem kilku zapisów odnoszących się do omawianego zagadnienia. Całościowa ocena programu nie pozwala zatem na uznanie, iż gmina wywiązała się z obowiązku opracowania programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Opracowanie jednego wspólnego programu pociąga za sobą jeszcze jedną konsekwencję, która nie może pozostać nie odnotowana. Otóż należy mieć na uwadze okoliczność, iż zgodnie z art. 18<sup>2</sup> omawianej ustawy, dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 lub art. 18<sup>1</sup> oraz dochody z opłat określonych w art. 11<sup>1</sup> tejże ustawy, wykorzystywane mogą być wyłącznie na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Wykorzystywanie powyższych środków na jakiegokolwiek inne cele zostało przez ustawodawcę wyraźnie zabronione. Ustanowienie w podjętej uchwale reguły finansowania całości programu z jednej puli środków budżetowych oznacza zaś, iż z dochodów, o których

v

mowa w art. 18<sup>2</sup> przedmiotowej ustawy, finansowane będą również zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. Powyższe stoi zaś w sprzeczności z wyraźnym zakazem ustanowionym przez ustawodawcę we wspomnianym w art. 18<sup>2</sup> ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Brak prawnej dopuszczalności finansowania z powyższych dochodów działań realizowanych przez gminę w oparciu o program podjęty na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, potwierdza również w swym stanowisku z 19.10.2010 Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (komunikat dostępny na stronie internetowej agencji).

Na marginesie odnotować należy, iż wątpliwości prawne wzbudzają również zapisy dotyczące trybu ubiegania się przez podmioty zewnętrzne (w tym organizacje pożytku publicznego) o realizację zadań przewidzianych programem. Materia powyższa uregulowana została wyczerpująco w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, a swoje doprecyzowanie znajduje w uchwalanych na jej podstawie programach współpracy gminy z organizacjami pożytku publicznego. Program przeciwdziałania alkoholizmowi nie jest więc aktem, w którym zamieszczenie tego typu postanowień znajduje usprawiedliwione podstawy prawne.

Mając zatem na uwadze zakres i skalę naruszeń jakimi dotknięta jest badana uchwała, za koniecznym należy uznać stwierdzenie jej nieważności w całości.

Stąd też orzeczono jak w sentencji.

#### Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO  
Czesław Domański  
DYREKTOR GENERALNY

Otrzymują:

1. adresat INSPEKTOR  
w Oddziale Nadzoru  
2. ad acta w Wydziale Nadzoru i Kontroli  
Sławomir Dudziak  
z up. Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli  
Krzyszyna Brodowska  
Starszy Inspektor Wojewódzki  
w Wydziale Nadzoru i Kontroli

RADCA PRAWNY  
mgr Tomasz Tomina  
R-20-G-198