

Rada Gminy Zwierzyn

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
Wojewody Lubuskiego

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** uchwały nr IV/11/2010 Rady Gminy Zwierzyn z dnia 29.12.2010 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na 2011, w części, tj. w zakresie rozdziału III „Zasady wynagradzania członków gminnej komisji rozwiązywania problemów uzależnień” Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na 2011, stanowiącego załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 29.12.2010 r. Rada Gminy Zwierzyn podjęła uchwałę nr IV/11/2010 w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na 2011. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5.01.2011 r.

Przeprowadzana przez organ nadzoru ocena prawna powyższej uchwały prowadzi do wniosku, iż akt ten jest sprzeczny z prawem tj. art. 7 Konstytucji oraz art. 10 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. Nr 179, poz. 1485 z późn. zm.).

W uchwalonym programie, stanowiącym załącznik do kwestionowanej uchwały, Rada Gminy zamieściła rozdział III zatytułowany „Zasady wynagradzania członków gminnej komisji rozwiązywania problemów uzależnień”. W poszczególnych punktach powyższego rozdziału zamieszczono zaś szczegółowe postanowienia regulujące wysokość wynagrodzenia przysługującego poszczególnym członkom komisji oraz jego charakter.

Zamieszczenie powyższej regulacji nie mieści się jednak w ramach delegacji ustawowej określonej art. 10 ust. 3 w zw. z ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Przypomnieć należy, iż zgodnie z powyższymi przepisami Rada Gminy uchwała program przeciwdziałania narkomanii, który opracowywany jest przez organ wykonawczy gminy. Godzi się jednak zauważyć, iż zawartość treściowa programu nie może mieć charakteru dowolnego. Ustawodawca w art. 10 ust. 2

omawianej ustawy wskazał bowiem, iż „Wójt (burmistrz, prezydent miasta) w celu realizacji zadań, o których mowa w ust. 1, opracowuje projekt Gminnego Programu (...) uwzględniając zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 1-3 oraz kierunki działań wynikające z Krajowego Programu (...)”. Zadania określone w ust. 1 art. 10 obejmują zaś:

- 1) zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych i osób zagrożonych uzależnieniem;
- 2) udzielanie rodzinom, w których występują problemy narkomanii, pomocy psychospołecznej i prawnej;
- 3) prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie zajęć sportowo-rekreacyjnych dla uczniów, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych;
- 4) wspomaganie działań instytucji, organizacji pozarządowych i osób fizycznych, służących rozwiązywaniu problemów narkomanii;
- 5) pomoc społeczną osobom uzależnionym i rodzinom osób uzależnionych dotkniętym ubóstwem i wykluczeniem społecznym i integrowanie ze środowiskiem lokalnym tych osób z wykorzystaniem pracy socjalnej i kontraktu socjalnego.

Program winien nadto uwzględniać zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 1-3 ustawy, tj.:

- 1) działalność wychowawczą, edukacyjną, informacyjną i zapobiegawczą;
- 2) leczenie, rehabilitację i reintegrację osób uzależnionych;
- 3) ograniczanie szkód zdrowotnych i społecznych.

Przygotowywany przez Wójta, a uchwalany przez Radę Gminy program winien zatem zawierać postanowienia mieszczące się w zakresie wskazanych wyżej zadań.

Analiza przytoczonych przepisów nie daje zatem podstaw do uznania, iż Rada Gminy była władna zamieścić w programie postanowienie dotyczące wynagradzania członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Uzależnień. Powyższe wynika nie tylko z faktu, iż ustawodawca nie zawarł takiego nakazu w sformułowanej delegacji ustawowej, ale także z tego, iż ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii w ogóle nie przewiduje tworzenia takiej instytucji jak „Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Uzależnień”. Ustawodawca wskazał jedynie, iż w celu realizacji zadań stawianych gminie w przedmiotowej ustawie, wójt może powołać pełnomocnika. Skoro zatem instytucja Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Uzależnień nie jest w ogóle objęta zakresem przedmiotowo - podmiotowym ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, stąd też nie sposób znaleźć uzasadnienia prawnego do regulowania kwestii związanych z takim ciałem w aktach prawnych wydawanych na podstawie przedmiotowej ustawy.

Zauważyć należy również, iż ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii pomimo znacznego podobieństwa, w zakresie jej Rozdziału II, do postanowień ustawy z dnia 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tj.: Dz. U. z 2007 r., Nr 70, poz. 473 z późn. zm.), nie zawiera treściowego odpowiednika art. 4¹ ust. 3 i 5 ostatniej z wymienionych ustaw. W przywołanych wyżej zapisach ustawy o wychowaniu w trzeźwości (...) ustawodawca ustanowił obowiązek utworzenia gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych a także obowiązek określenia w gminnych programach rozwiązywania problemów alkoholowych zasad wynagradzania ich członków. Gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych są zatem instytucją przewidzianą wyłącznie w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, stąd też jedynie w aktach prawnych wydawanych na podstawie powyższej ustawy Rada Gminy jest władna do przyjmowania regulacji dotyczących zasad wynagradzania członków komisji.

Zamieszczenie kwestionowanych zapisów w uchwale podjętej na podstawie ustawy o narkomanii, stanowi zatem przekroczenie granic upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (tak Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1996/1/1).

Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych, bowiem Rada unormowała kwestie, których normować nie może.

Na marginesie odnotować należy, iż fakt, że w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii nie przewidziano możliwości tworzenia komisji zajmującej się realizacją zadań nałożonych na gminę przedmiotową ustawą, nie przesądza o braku możliwości powierzenia tych zadań komisji utworzonej w oparciu o przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, realizację programu powierza się jednostce wskazanej w tym programie. Ustawodawca nie wprowadza jednocześnie żadnych ograniczeń w zakresie wyboru takiej jednostki. Powyższe prowadzi zatem do wniosku, iż brak jest przeszkód prawnych do powierzenia tego

typu zadań gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Tak też uczyniła Rada Gminy w zapisie §2 kwestionowanej uchwały.

Oceniając przedmiotową uchwałę zauważyć należy również, iż w podstawie prawnej jej podjęcia wskazano art. 10 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Przepis powyższy zawiera jednak skierowany do Wójta nakaz prawny opracowania projektu Gminnego Programu. Podstawą prawną jego uchwalenia jest zaś ust. 3 art. 10 i to ten przepis winien być prawidłowo wskazany w podstawie prawnej uchwały.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż kwestionowana uchwała, w zakresie w jakim reguluje zasady wynagradzania członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Uzależnień w sposób istotny narusza przywołane na wstępie przepisy, stąd też koniecznym jest stwierdzenie jej nieważności w tejże części.

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.

WZ. WOJEWODY LUBUSKIEGO
Jan Świrepo
Wicewojewoda Lubuski

Otrzymują:

1. adresat
2. ad acta

Dudziak
RADCA PRAWNY
z up. Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli
Krystyna Brodawska
Starszy Inspektor Nadzoru i Kontroli
w Wydziale Nadzoru i Kontroli
6-26-G-298