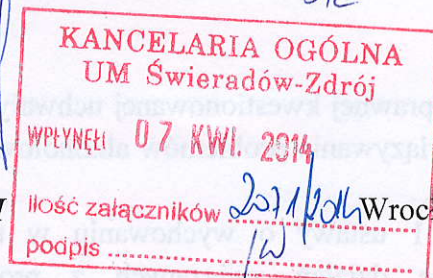




WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.138.2.2014.JW1



012

Wrocław, dnia 3 kwietnia 2014 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

§ 1 działu VII ust. 3 i 4 oraz § 1 działu VIII ust. 7 i 8 uchwały nr LVI/273/2014 Rady Miasta Świeradów-Zdrój z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie przyjęcia „Miejskiego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomani na 2014 rok”.

Uzasadnienie

Rada Miasta Świeradów-Zdrój, działając na podstawie 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.), art. 10 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2012 r., poz. 124) oraz art. 4¹ ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1986 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r., poz. 1356 ze zm.) – dalej także jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 26 lutego 2014 r. uchwałę w sprawie przyjęcia „Miejskiego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomani na 2014 rok” – dalej także jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 4 marca 2014 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że:

- § 1 dział VII ust. 3 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 1 i 3a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi;
- – § 1 dział VII ust. 4 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 8 i art. 18³ ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w związku z art. 77-84d ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.);
- § 1 dział VIII ust. 7 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w związku art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.) 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.);
- § 1 dział VIII ust. 8 został podjęty z istotnym naruszeniem z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121) 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.).

Jak wynika z podstawy prawnej kwestionowanej uchwały, łączy ona treści właściwe dla programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii.

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) 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.

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”.

Natomiast, zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii: „Przeciwdziałanie narkomanii należy do zadań własnych gminy, obejmujących: 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.

Na podstawie art. 10 ust 2 i 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii: „Wójt (burmistrz, prezydent miasta) w celu realizacji zadań, o których mowa w ust. 1, opracowuje projekt Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii [...] uwzględniając zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 1-3 oraz kierunki działań wynikające z Krajowego Programu [...] Gminny Program uchwała rada gminy.

Stanowione przez radę gminy na podstawie powołanych przepisów programy: profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminny Program Przeciwdziałania Narkomanii (ujęte przez Radę Miasta Świeradów-Zdrój w ramach jednej uchwały i nazwane Miejskim Programem Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii) są dokumentami planistycznymi. Program to: plan, układ zamierzonych czynności, założenia, cele działania (porównaj: *Słownik języka polskiego*, pod red. E. Sobol, Warszawa 2002 r., s. 753). Program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminny Program Przeciwdziałania Narkomanii są aktami polityki gminnej, które powinny kształtować tę politykę we przedmiotowych sferach – wskazywać zamierzone czynności, bądź założenia i cele działania. W oparciu o wyżej powołane przepisy ustaw, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma zatem podjąć uchwały (uchwałę), które – jako akty planowania – w swoich postanowieniach powinny wyznaczać pewne kierunki działania organów gminy.

Akty te 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 orzecnictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacje przepisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (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 Miasta Świeradów-Zdrój w sprawie przyjęcia „Miejskiego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomani na 2014 rok”.

I. Zgodnie z ustaleniami uchwały zawartymi w § 1 dziale VII ust. 3: „Burmistrz Miasta przy wydawaniu zezwolenia na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych zasięga opinii Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych”.

Tymczasem ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w art. 18 ust. 1 i 3a, stanowi:

„Art. 18. 1. Sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży może być prowadzona tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), właściwego ze względu na lokalizację punktu sprzedaży, zwanego dalej "organem zezwalającym". [...]

3a. Zezwolenia, o których mowa w ust. 3, organ zezwalający wydaje po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy, o których mowa w art. 12 ust. 1 i 2”.

Z powyższego wynika, że regulacja uchwały stanowi modyfikację wskazanych przepisów ustawowych. Powielając nakaz zasięgania opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych pominięto istotny element jakim jest konieczność uzyskania opinii pozytywnej, co powoduje, że w kontekście uchwały opinia ta pozbawiona jest wiążącego, w ustawowym sensie, charakteru.

Zamieszczenie w uchwale kwestionowanego przepisu podważa zatem regulacje ustawowe. Dekodowanie norm z przepisu uchwały, który ma inne brzmienie niż ustawowe i bez kontekstu w jakim został unormowany w ustawie może powodować nieprzewidzianą przez prawodawcę zmianę jego znaczenia. Z tego powodu należy stwierdzić, że modyfikacja przepisu ustawowego dokonana w § 1 dziale VII ust. 3 uchwały w sposób istotny narusza prawo.

II. W uchwale – w § 1 dziale VII ust. 4 – zawarto regulacje dotyczące kontroli sprzedawców napojów alkoholowych:

„4. Kontrola podmiotów gospodarczych prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych

a) Kontroli podlegają wszystkie podmioty gospodarcze prowadzące sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży.

b) Kontrolę przeprowadzają upoważnieni przez Burmistrza Miasta:

- pracownicy Urzędu Miasta,

- Członkowie Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych,

c) Zakres kontroli obejmuje

- zgodność prowadzonej sprzedaży napojów alkoholowych z aktualnym zezwoleniem /zezwoleńiami/,

- przestrzeganie warunków ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi,

- przestrzeganie zasad i warunków sprzedaży napojów alkoholowych określonych w niniejszym programie,

d) Kontrole punktów sprzedaży napojów alkoholowych, których zakres określono w punkcie „c” przeprowadzane są co najmniej przez dwie osoby bez uprzedniego powiadomienia kontrolowanego,

- e) Osoby upoważnione do dokonania kontroli mają prawo do:
- wstępu na teren nieruchomości, obiektu, lokalu ich części, gdzie prowadzona jest sprzedaż napojów alkoholowych, w takich godzinach w jakich prowadzona jest ta działalność
- f) Czynności kontrolnych w przypadkach, o których nowa w pkt c) dokonuje się w obecności kontrolowanego, osoby zastępującej kontrolowanego lub przez niego zatrudnionej
- g) Podmiot kontrolowany obowiązany jest zapewnić warunki niezbędne do sprawnego przeprowadzenia kontroli
- h) Z przeprowadzonej kontroli sporządza się protokół w dwóch egzemplarzach, podpisany przez obie strony. Jeden egzemplarz pozostaje u kontrolowanego a drugi egzemplarz przekazuje się do organu wydającego zezwolenia.
- i) Na podstawie wyników kontroli, organ wydający zezwolenia wzywa podmiot gospodarczy do usunięcia stwierdzonych uchybień w wyznaczonym terminie, *(o ile nie są podstawą cofnięcia zezwolenia)*, lub wszczyna postępowanie o cofnięciu zezwolenia.
- j) Sprawdzenie wykonania wniosków pokontrolnych stanowi odrębne zadania kontrolne.
- k) Do końca lutego każdego roku Spraw Obywatelskich składa do Burmistrza Miasta pisemną informację:
- o wynikach kontroli przestrzegania ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w punktach sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży;
 - o liczbie wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży;
 - o liczbie cofniętych zezwoleń ze względu na nieterminowe wnoszenie opłat za korzystanie zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych oraz ze względu na zabronioną sprzedaż alkoholu osobom nieletnim”.

Tymczasem w art. 18 ust. 8 ustawy: „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 od decyzji organu zezwalającego – tj. organu wykonawczego gminy – czy będzie dokonywał kontroli osobiście, czy też upoważni straż gminą lub członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Rada nie ma zatem możliwości wskazywania, że kontrolę przeprowadzają upoważnieni przez Burmistrza Miasta pracownicy Urzędu Miasta i członkowie Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. 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, że w § 1 dział VII ust. 4 lit. k, jest sprzeczny z rozwiązaniami ustawowymi.

Poprzez podjęcie uchwały w kwestionowanym fragmencie, Rada Miasta Świeradów-Zdrój – bez umocowania prawnego – wkroczyła w ustawowe kompetencje organu wykonawczego gminy. Jak można domniemywać na podstawie tej regulacji zobowiązano referat USC i Spraw Obywatelskich Urzędu Miasta (o którym mowa w § 11 ust. 1 pkt 8, § 16 ust. 3 pkt 3 i § 20 zarządzenia wewnętrznego Nr 20/2012 Burmistrza Miasta Świeradów-Zdrój z dnia 16 lutego 2012 roku w sprawie: nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miasta Świeradów-Zdrój) do składania pisemnej informacji Burmistrzowi Miasta. Taka norma zobowiązująca zawiera presupozycję, że wskazana jednostka organizacyjna urzędu istnieje, a jej pracownicy w zakresie obowiązków mają zadanie, o którym mowa w uchwale.

Należy jednak pamiętać, że w kompetencjach organu wykonawczego gminy pozostaje reorganizacja urzędu gminy, w tym także taka, której konsekwencją będzie np. likwidacja referatu USC i Spraw Obywatelskich. W gestii organu wykonawczego istnieje również możliwość odmiennego niż wynikałoby z ustaleń Rady wyznaczenia zakresu kompetencji pracowników poszczególnych jednostek organizacyjnych urzędu. Organ stanowiący gminy nie może zatem, poprzez wskazanie jednostki właściwej do wykonania zadania, w podejmowanej uchwale determinować struktury Urzędu.

Ustawa o samorządzie gminnym – w art. 30 ust. 1 – wskazuje jednoznacznie, że to organ wykonawczy wykonuje uchwały rady gminy (notabene, zgodny z tym jest § 2 uchwały). Organ ten ma przy tym zagwarantowane w art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym uprawnienie określania sposobu wykonywania uchwał. Kwestionowany fragment uchwały należy uznać za nierespektujący tego uprawnienia organu wykonawczego i bezpodstawnie determinujący sposób jego działania. Nie ulega wątpliwości, że Rada Miasta Świeradów-Zdrój przekroczyła kompetencję ustawową, a ponadto wkroczyła w zakres kompetencji organu wykonawczego gminy określony w ustawie o samorządzie gminnym. Takie regulacje należy zawsze oceniać jako istotnie naruszające prawo.

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 materie ustawową i nie mogą podlegać regulacji uchwały organu stanowiącego gminy. Tym samym regulacje § 1 dziale VII pkt 4 uchwały w sposób istotny naruszają prawo.

III. W § 1 dziale VIII ust. 7 określono: „Inne instytucje, stowarzyszenia, kluby sportowe nie posiadające statutowego zapisu dotyczącego profilaktyki, a składające oferty o dofinansowanie zadań w ramach miejskiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii na 2014 rok

- przedstawić szczegółowy harmonogram planowanego zadania, /godzina, dzień, miesiąc, rok, miejsce realizacji/,
- wskazać audytorium uczestniczące w realizacji zadania, /rodzaj odbiorców, wiek, płeć/,
- zaplanować elementy profilaktyczne stanowiące integralną część realizowanego zadania,
- rozliczyć zadanie zgodnie z pkt 5,6 w/w kryteriów.

Kluby sportowe organizujące zajęcia sportowe w ramach programów profilaktycznych dla młodzieży zobowiązane są umożliwić nieodpłatne uczestnictwo w nich dzieci i młodzieży ze środowisk szczególnie zagrożonych”.

W § 1 dziale VIII ust. 8 określono zaś, że: „Wysokość wynagrodzeń dla osób realizujących programy profilaktyczne.

a) Opiekunom prowadzącym zajęcia opiekuńczo-wychowawcze w świetlicy środowiskowej ustala się wynagrodzenie w wysokości 18,00 zł brutto za godzinę pracy,

b) zajęcia psychologiczne 30,00 zł,

c) zajęcia terapeutyczne 18,00 zł

Kierownicy świetlic zawierają umowy–zlecenie, z pracownikami realizującymi programy profilaktyczne”.

Jak wcześniej wskazywano, program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminny Program Przeciwdziałania Narkomanii są aktami prawa wewnętrznego. Aktem wewnętrznym jest też kwestionowana uchwała. W takim akcie nie mogą zostać zamieszczone normy, które wyznaczają sytuację podmiotów nie należących do układu organizacyjnego podległego prawodawcy.

Tymczasem § 1 dział VIII pkt 7 uchwały reguluje kwestie związane z zasadami na jakich podmioty zewnętrzne mają prawo ubiegać się o dofinansowanie wkraczając tym samym w materię regulowaną ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz stanowionym na podstawie jej art. 5a programem współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 tej ustawy.

W art. 16 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wskazuje się, że organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego, zobowiązują się do wykonania zadania publicznego w zakresie i na zasadach określonych w umowie, odpowiednio o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania na realizację zadania dotacji.

Oznacza to, że kwestie regulowane opisywane w uchwale winny być przedmiotem umowy, o której mowa w art. 16 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a nie regulacji Miejskiego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii będącego uchwałą Rady Gminy. Takie treści nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym, na regulację którego pozwala art. 4¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Tym samym regulacja ta przekracza kompetencję jaką dysponuje Rada Miasta Świeradów-Zdrój.

Na marginesie warto również wskazać, że zasady realizacji zadania publicznego przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy reguluje uchwała Nr XLII/201/2013 Rady Miasta Świeradów-Zdrój z dnia 27 marca 2013 roku w sprawie: uchwalenia Programu współpracy Miasta Świeradów-Zdrój na lata 2014-2015 z organizacjami pozarządowymi, podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Co więcej, w zdaniu drugim dokonano regulacji wyznaczającej obowiązki podmiotu zewnętrznego wobec prawodawcy, tj. klubów sportowych. Podmioty takie są zaś zobowiązane do przestrzegania wyłącznie regulacji powszechnie obowiązujących, co oznacza to, że Rada może nakładać na nie obowiązki wyłącznie w aktach prawa miejscowego.

Powyższe oznacza, że § 1 dział VIII ust. 7 uchwały w sposób istotny narusza prawo i konieczne jest stwierdzenie jego nieważności.

Natomiast wskazane w § 1 dziale VIII ust. 8 uchwały postanowienia nakazują kierownikom świetlic zawieranie z osobami realizującymi programy profilaktyczne umów zlecenia. Takie ingerowanie w zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego, zgodnie z którą strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego, jest jej naruszeniem.

Rada Miasta Świeradów-Zdrój nie jest także organem właściwym do określania wysokości wynagrodzenia osób realizujących programy profilaktyczne. Takie ustalenia również należą do swobodnej decyzji stron umowy. Norma określająca wynagrodzenie prywatnego podmiotu za wykonaną pracę nie może być elementem wewnętrznie obowiązującej uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego. Wprowadzanie takich postanowień musi być także oceniane jako sprzeczne z zasadą legalizmu, nakazującą organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP).

IV. Konieczne jest również odniesienie się do kwestii techniczno-legislacyjnych 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) – dalej jako: ZTP. Zakwestionować należy bowiem prawidłowość jej redakcji. Uchwała została podzielona na paragrafy, natomiast w ramach § 1 użyto podziału poszczególnych jednostek redakcyjnych oznaczonego numeracją rzymską (które zgodnie z § 62 ZTP należy uznać za działy).

Taka redakcja uchwały stanowi naruszenie zasad techniki prawodawczej wyrażonych w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej". Zgodnie z tymi zasadami: 1) podstawową jednostką redakcyjną, która powinna znaleźć zastosowanie są paragrafy (§ 124 ust. 1 w związku z § 141 ZTP). Dopiero podstawowe jednostki redakcyjne można grupować w jednostki systematyzacyjne wyższego stopnia, do których należy dział (§ 60 ust. 1 i 2 ZTP); 2) w obrębie paragrafu dokonuje się ściśle określonej systematyzacji przepisów, o czym stanowią § 55-57 ZTP:

„§ 55. 1. Każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny artykuł. 2. Artykuł powinien być w miarę możliwości jednozdaniowy. 3. Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań, dokonuje się podziału artykułu na ustępy. W ustawie określonej jako „kodeks” ustępy oznacza się paragrafami (§). 4. Podział artykułu na ustępy wprowadza się także w przypadku, gdy między zdaniami wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe, ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny artykuł.

§ 56. 1. W obrębie artykułu (ustępu) zawierającego wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Wyliczenie może kończyć się częścią wspólną, odnoszącą się do wszystkich punktów. 2. W obrębie punktów można dokonać dalszego

wyliczenia, wprowadzając litery. 3. W obrębie liter można dokonać kolejnego wyliczenia, wprowadzając tiret.

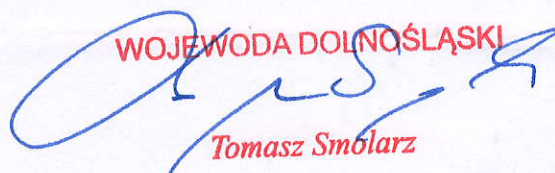
§ 57. 1. Artykuł oznacza się skrótem „art.” i cyfrą arabską z kropką, z zachowaniem ciągłości numeracji artykułów w obrębie całej ustawy, a przy powoływaniu – skrótem „art.” bez względu na liczbę i przypadek oraz cyfrą arabską bez kropki.”

Wskazane błędy i nieprzestrzeganie zasad techniki prawodawczej utrudniają posługiwanie się uchwałą przez jej adresatów, a także przeszkadzają w pełni komunikatywnym 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
Tomasz Smolarz