

**Tomasz Kuczyński**

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

ORCID: 0000-0002-9936-1951

t.kuczynski@umk.pl

## **Charakter prawny i podstawy prawne funkcjonowania gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych**

### **Wprowadzenie**

26 października 1982 r. została uchwalona ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (dalej jako u.w.t.p.a.)<sup>1</sup>, która zastąpiła ustawę z dnia 10 grudnia 1959 r. o zwalczaniu alkoholizmu (dalej jako u.z.a.)<sup>2</sup>. Już tekst pierwotny u.w.t.p.a. wskazywał na szersze ujęcie problematyki przeciwdziałania alkoholizmowi w stosunku do obowiązującej wcześniej u.z.a. O ile u.z.a. głównie odnosiła się do kwestii zakazu sprzedaży alkoholu w konkretnych miejscach oraz postępowania w zakresie przymusowego leczenia osób dotkniętych chorobą alkoholową, u.w.t.p.a. już w swojej pierwotnej wersji zawierała, oprócz wyżej wskazanych kategorii regulacji, m.in. konkretne sposoby realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi poprzez odpowiednie kreowanie polityki społecznej. Ponadto mocą niniejszej ustawy została powołana Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych jako organ doradczy i opiniodawczy działający przy Radzie Ministrów (obecnie podlega ona ministrowi właściwemu do spraw zdrowia). Dodatkowo, na podstawie art. 4 pierwotnej u.w.t.p.a., wprowadzono Wojewódzki program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Jego głównym założeniem było powołanie przez terenowe organy administracji państwowej gminnych komisji do spraw przeciwdziałania alkoholizmowi, które działały przy tych organach.

Powyższe nie było jednakże pierwszym przejawem wprowadzenia czynnika społecznego w zakresie szeroko pojętej problematyki przeciwdziałania al-

<sup>1</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1119.

<sup>2</sup> Dz.U. z 1959 r., Nr 69, poz. 434.

koholizmowi. Na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 1959 r. w sprawie uznania Społecznego Komitetu Przeciwalkoholowego za stowarzyszenie wyższej użyteczności<sup>3</sup> powołany w 1948 r. Społeczny Komitet Przeciwalkoholowy został uznany za stowarzyszenie wyżej użyteczności, a w konsekwencji, na podstawie zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 12 września 1959 r. w sprawie ustalenia i ogłoszenia statutu stowarzyszenia wyższej użyteczności Społeczny Komitet Przeciwalkoholowy<sup>4</sup>, stowarzyszeniu temu została nadana osobowość prawna, a także wskazany został m.in. jego cel, zakres i środki działania oraz wewnętrzna struktura organizacyjna.

Wspomniana wcześniej u.w.t.p.a. podlegała wielokrotnym nowelizacjom. Jedną z najistotniejszych była zmiana wprowadzona ustawą z dnia 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>5</sup>. Na mocy art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej do u.w.t.p.a. wprowadzony został art. 4<sup>1</sup>, regulujący problematykę zadań własnych gminy w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Przepis ten ulegał kilkukrotnej nowelizacji. Jego obecne brzmienie zakłada, zgodnie z ust. 1, że zadaniami własnymi gminy jest prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu. Zadania te polegają w szczególności m.in. na: zwiększaniu dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu, prowadzeniu profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzeniu pozalekcyjnych zajęć sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych, jak i wspomaganiu działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych. Stosownie do art. 4<sup>1</sup> ust. 2 u.w.t.p.a. realizacja tych zadań jest prowadzona w postaci gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, który stanowi część strategii rozwiązywania problemów społecznych. Program ten uchwalany jest każdego roku przez radę gminy.

Dla niniejszego opracowania największe znaczenie posiadają regulacje zawarte w art. 4<sup>1</sup> ust. 3–5. Przepisy te przede wszystkim nakładają na organ wykonawczy gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) obowiązek powołania gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych (dalej jako GKRPA), których podstawowym zadaniem jest m.in. inicjowanie działań określonych w art. 4<sup>1</sup> ust. 1 u.w.t.p.a. oraz podejmowanie czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego. GKRPA bierze

<sup>3</sup> Dz.U. z 1959 r., Nr 42, poz. 263.

<sup>4</sup> M.P. z 1959 r., Nr 82, poz. 432.

<sup>5</sup> Dz.U. z 1996 r., Nr 127, poz. 593.

również czynny udział w postępowaniu w przedmiocie wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, stosownie do regulacji zawartej w art. 18 ust. 3a. u.w.t.p.a. W skład GKRPA wchodzi osoby przeszkolone w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Ustawodawca przewidział dla członków GKRPA obligatoryjne wynagrodzenie, które jest określane w ramach gminnego programu rozwiązywania problemów alkoholowych.

Powyższe jednoznacznie wskazuje, że celem ustawodawcy na przestrzeni lat było zapewnienie funkcjonowania, obok organów administracji publicznej, podmiotów o charakterze społecznym, których celem jest pomoc przy realizacji polityki państwa w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi. Cechą szczególną społecznych podmiotów działających przy organach władzy publicznej jest ich w głównej mierze opiniodawcza działalność. Charakter taki ma np. młodzieżowa rada gminy, której sposób powoływania uregulowany został w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.)<sup>6</sup>, a także powiatowe i wojewódzkie społeczne rady do spraw osób niepełnosprawnych, funkcjonujące na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej<sup>7</sup> oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>8</sup>. Również działalność GKRPA, co zostało już wskazane wcześniej, w znacznej części opiera się na opiniowaniu oraz udzielaniu pomocy osobom cierpiącym na chorobę alkoholową. Czy oznacza to, że każdorazowo powinniśmy postrzegać GKRPA jako społeczny organ o charakterze doradczym? Niniejszy artykuł ma na celu scharakteryzowanie charakteru prawnego GKRPA oraz podstaw prawnych ich funkcjonowania przy wykorzystaniu dogmatyczno-prawnej metody badawczej.

## Podstawy prawne funkcjonowania gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych

Jak zostało wspomniane, ustawową regulacją odnoszącą się do statusu GKRPA jest art. 4<sup>1</sup> u.w.t.p.a. Analiza przepisu wskazuje, że zarówno rada gminy, jak i wójt biorą udział w procesie kreowania struktury i podstaw prawnych funkcjonowania GKRPA.

Zgodnie z art. 4<sup>1</sup> ust. 3 u.w.t.p.a. *in principio*, organ wykonawczy gminy powołuje GKRPA. W związku z powyższym przyjąć należy, że prawidłową formą powołania GKRPA jest zarządzenie wójta. Przepisy u.w.t.p.a. nie zawie-

<sup>6</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1372.

<sup>7</sup> Problematykę komisji, zespołów oraz rad jako form partycypacji obywateli w samorządzie terytorialnym poruszają A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *Rady zespoły, komisje – wybrane przykłady i charakterystyka*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, Lex.

<sup>8</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 573.

rają zbyt wielu postanowień, które mogłyby wywrzeć bezpośredni wpływ na kształt niniejszego aktu powołującego. Jedynie art. 4<sup>1</sup> ust. 4 u.w.t.p.a. stanowi, że w skład GKRPA wchodzi osoby przeszkolone w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Ustawodawca nie wspomina natomiast nic o samej procedurze powoływania członków GKRPA, tj. nie wskazuje, czy każdy z nich powinien zostać powołany odrębnym zarządzeniem<sup>9</sup> bądź czy wszyscy członkowie powinni zostać powołani jednym zarządzeniem<sup>10</sup>. Wydaje się, że należy opowiedzieć się za drugim rozwiązaniem, gdyż ustawodawca wskazał, że wójtowie powołują GKRPA, i jednocześnie nie wskazał, że powołują odrębnie poszczególnych członków GKRPA. Jeżeli ustawodawca wyraźnie tworzy obowiązek powołania komisji jako całości, oznacza to, że wszyscy jej członkowie powinni zostać powołani jednym zarządzeniem. Takie ujęcie rodzi jednakże wątpliwość co do kształtu zarządzeń, których wydanie może stać się konieczne wskutek np. odwołania z funkcji członka GKRPA tylko jednej osoby i powołania na jej miejsce nowego członka. Powstaje pytanie, czy dopuszczalne jest wydanie zarządzenia zmieniającego, które dokona modyfikacji poprzedniego zarządzenia o powołaniu GKRPA jedynie w potrzebnym zakresie, czy konieczne jest wydanie nowego zarządzenia o powołaniu całości GKRPA, uwzględniające zmianę stanowiskową i jednocześnie uchylające poprzednie zarządzenie powołujące GKRPA. Praktyka organów wykonawczych zdaje się chylić ku pierwszemu rozwiązaniu<sup>11</sup>. Przy powyższych rozważaniach należy jednakże mieć na uwadze, że każde z tych potencjalnych zarządzeń stanowi akt prawa wewnętrznego, który z definicji nie powinien wywoływać żadnych skutków prawnych wobec podmiotów zewnętrznych, tj. pozostających poza strukturą administracji publicznej<sup>12</sup>, w związku z czym niezależnie od przyjętego w danej jednostce samorządu terytorialnego rozwiązania, nie powinno ono mieć zbyt dużego znaczenia dla mieszkańców.

Pozostając przy rozważaniach dotyczących aktu powołującego GKRPA, uwagę należy poświęcić stosunkowo często spotykanej praktyce polegającej na tworzeniu regulaminu działalności GKRPA, który stanowi załącznik do zarządzenia powołującego GKRPA. Praktykę tę należy uznać za dopuszczalną,

---

<sup>9</sup> Zob. np. zarządzenie nr 4/2011 Wójta Gminy Karnice z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie powołania członka Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, <http://bip.karnice.pl/strony/2171.dhtml> (data dostępu: 15.07.2021).

<sup>10</sup> Zob. np. zarządzenie nr 44 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 13 lutego 2019 r. w sprawie powołania Gminnej Komisji Rozwiązywania problemów Alkoholowych, [https://bip.torun.pl/files/doc/z\\_44\\_2019\\_01.pdf](https://bip.torun.pl/files/doc/z_44_2019_01.pdf) (data dostępu: 15.07.2021).

<sup>11</sup> Tak np. w zarządzeniu nr 192/2015 Burmistrza Miasta Puck z dnia 1 września 2015 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 29/2011 Burmistrza Miasta Puck z dnia 1 marca 2011 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Pucku, <http://bip.miastopuck.pl/pobierz/1890> (data dostępu: 15.07.2021).

<sup>12</sup> A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Toruń, 2013, s. 208.

gdyż jeżeli wójt jest organem powołującym GKRPA, konstruuje to pewien stosunek zależności między tym organem a GKRPA, tym samym dysponuje on możliwością stworzenia odpowiednich regulacji o charakterze wewnętrznym, które będą obowiązywać członków GKRPA, choć należy w tym miejscu zaznaczyć, że pojawiają się w tym zakresie w doktrynie głosy krytyczne<sup>13</sup>. Negatywnie należy jednakże ocenić przypadki, w których organ wykonawczy w ramach niniejszych regulacji wewnętrznych wkracza w sferę kompetencji rady gminy. W szczególności należy tu wskazać regulaminowe postanowienia dotyczące zasad wynagradzania członków GKRPA, gdyż określenie tych zasad pozostaje w zakresie obowiązków rady gminy, czego dokonuje ona w ramach gminnego programu rozwiązywania problemów alkoholowych. Pomijając oczywistą niedopuszczalność przypadku, w którym to wójt w ramach zarządzenia powołującego GKRPA określa zasady wynagradzania jej członków, negatywnie należy ocenić również przypadki, w których organ wykonawczy co prawda odwołuje się do zasad wynagradzania przyjętych przez radę gminy, jednakże uzależnia w ramach zarządzenia wypłatę wynagrodzenia od obecności na posiedzeniach komisji<sup>14</sup>. Takie postanowienie można byłoby uznać za dopuszczalne, o ile znajdowałoby się w stosownej uchwale rady gminy, gdyż ustawodawca wyraźnie wskazał właśnie organ stanowiący jako właściwy do określenia zasad wynagradzania członków GKRPA.

Ustawodawca nie wskazuje również w art. 4<sup>1</sup> u.w.t.p.a. minimalnej bądź maksymalnej liczby członków GKRPA. W piśmiennictwie słusznie zauważa się, że liczba członków danej GKRPA w praktyce zależna jest od wielkości gminy<sup>15</sup>. Pewną propozycją *de lege ferenda* mogłoby być wprowadzenie do u.w.t.p.a. rozwiązania na kształt przyjętego w art. 17 u.s.g., który reguluje skład rady gminy w zależności od liczby jej mieszkańców. Mogłoby to zapobiec potencjalnym przypadkom tworzenia dużych pod względem liczebności członków GKRPA, w sytuacji gdy nie jest to w praktyce konieczne. Nie ulega

<sup>13</sup> Tak np. I. Niżnik-Dobosz, *Art. 4<sup>1</sup> Zadania własne gmin w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych; gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych; gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych*, [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Warszawa 2020, LEX. Autorka wskazuje, że powoływanie GKRPA przez organy wykonawcze gminy nie jest rozwiązaniem prawidłowym, gdyż z regulacji zawartej w art. 4<sup>1</sup> ust. 3 u.w.t.p.a. wynika ustrojowo-organizacyjna zależność pomiędzy organem powołującym a GKRPA. Autorka krytycznie odnosi się również do braku wprowadzenia przez ustawodawcę zasady kadencyjności GKRPA oraz do faktu, że GKRPA opiniują zezwolenia wydawane na podstawie u.w.t.p.a. przez organ je powołujący; proponuje powrót do rozwiązania przyjętego we wcześniejszej wersji u.w.t.p.a., gdzie to rada gminy była organem odpowiedzialnym za powołanie GKRPA.

<sup>14</sup> Zob. np. regulamin działania Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii stanowiący załącznik nr 1 do zarządzenia nr OP.0050.94.2020 Wójta Gminy Jabłonka z dnia 29 grudnia 2020 r., <https://bip.malopolska.pl/api/files/2534835> (data dostępu: 15.07.2021).

<sup>15</sup> A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *Gminne (miejskie) komisje rozwiązywania problemów alkoholowych*, [w:] B. Dolnicki (red.), op. cit.

natomiast wątpliwości, że wśród członków GKRPA, niezależnie od ich liczebności, nie może znajdować się wójt, gdyż doprowadziłoby to do sytuacji, w której ta sama osoba pozostaje jednocześnie organem wydającym decyzje administracyjne w sprawie zezwolenia na sprzedaż alkoholu, a także członkiem organu obligatoryjnie wydającego opinię w przedmiocie udzielenia tego zezwolenia<sup>16</sup>. Kwestionować można również charakter takiego powołania, gdyż w praktyce wójt swoim zarządzeniem powoływałby samego siebie jako członka GKRPA.

Pewnym ograniczeniem i jednocześnie wiążącą wytyczną w zakresie powoływania członków GKRPA wprowadzoną przez ustawodawcę jest art. 4<sup>1</sup> ust. 4 u.w.t.p.a., zgodnie z którym w skład gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych wchodzi osoby przeszkolone w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Ustawodawca nie wprowadza żadnych dodatkowych wytycznych co do kwalifikacji potencjalnych członków GKRPA, w szczególności w zakresie wykształcenia, czy odbytych kursów lub szkoleń. Nie ulega jednak wątpliwości, że posłużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem „przeszkolone” oznacza, że członkami GKRPA powinny być osoby, które na dzień powołania legitymują się stosowną wiedzą w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, a w konsekwencji nie mogą to być osoby, które dopiero rozpoczęły zdobywanie doświadczenia i niezbędnej wiedzy w tym zakresie<sup>17</sup>.

Drugim organem kreującym podstawy funkcjonowania GKRPA jest rada gminy. Zgodnie z art. 4<sup>1</sup> ust. 2 u.w.t.p.a. rada gminy obligatoryjnie uchwała corocznie gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (dalej jako program). W ramach niniejszego programu rada gminy określa zasady wynagradzania członków GKRPA, stosownie do art. 4<sup>1</sup> ust. 5 u.w.t.p.a.

Program ten mieści się w kategorii tzw. aktów planowania, tj. aktów, których istotą jest określanie zachowań organów administracji publicznej ukierunkowanych na przyszłość<sup>18</sup>. W orzecznictwie spotkać się można z ugrunto-

<sup>16</sup> Wyrok NSA z 21 lipca 2010 r., sygn. akt II GSK 705/09, Lex nr 694422.

<sup>17</sup> Problematykę niniejszą porusza W. Maciejko, *Kwalifikacje członka GKRPA*, [w:] W. Maciejko, D. Lebowa, *Gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych*, Warszawa 2011, LEX. Autor wskazuje, że rodzajem duże problemy praktyczne jest brak stosownego aktu wykonawczego do u.w.t.p.a., który ustandaryzowałby procedurę przeprowadzania szkoleń kandydatów na członka GKRPA w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Jednocześnie autor podkreśla wartość ramowego programu szkolenia dla gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, opublikowanego przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, który obecnie stanowi jedyne oficjalne i usystematyzowane źródło wiedzy na temat sposobu przeprowadzania odpowiednich szkoleń. Aktualna wersja ramowego programu szkoleń dostępna jest pod adresem [https://www.parpa.pl/images/file/szkolenia\\_srodek\\_20.09.pdf](https://www.parpa.pl/images/file/szkolenia_srodek_20.09.pdf) (data dostępu: 19.07.2021).

<sup>18</sup> J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 152.

wanym stanowiskiem, zgodnie z którym akt ten nie posiada przymiotu aktu prawa miejscowego i stanowi jedynie akt prawa wewnętrznego<sup>19</sup>.

Mimo braku posiadania przez program waloru prawa miejscowego, a w konsekwencji uznania go przez ustawodawcę za tzw. uchwałę zwykłą<sup>20</sup>, w dalszym ciągu musi on spełniać kryterium zgodności z prawem. Należy stwierdzić, że ustawodawca pozostawił radzie gminy znaczną swobodę w zakresie kształtowania programu, co każdorazowo w takich przypadkach wiąże się z ryzykiem podejmowania przez organy stanowiące uchwał niespełniających przywołanego wyżej kryterium<sup>21</sup>.

Organy stanowiące przyjmują jednakże również i trafne rozwiązania, wykazując się przy tym inicjatywą, poprzez wyjście w ramach postanowień programu poza określony w art. 4<sup>1</sup> ust. 1 u.w.t.p.a. katalog działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych. W szczególności w orzecznictwie za dopuszczalne uznaje się wprowadzenie do programu zadania polegającego na szkoleniu sprzedawców napojów alkoholowych<sup>22</sup>. Powyższe wskazuje, że rada gminy posiada możliwość istotnego wpływania na zakres działań, do podejmowania których będzie zobowiązana GKRPA, gdyż katalog działań wskazany w wyżej wymienionym przepisie ma charakter katalogu otwartego. Tym samym rada gminy posiada kompetencję do tworzenia w ramach programu zadań niewymienionych w przedmiotowym katalogu, o ile mieszczą się one w zakresie prowadzenia działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych. W konsekwencji, stosownie do regulacji zawartej w art. 4<sup>1</sup> ust. 3 u.w.t.p.a., GKRPA będzie obowiązana do inicjowania działań w zakresie określonym w programie.

Uwagi wymaga również wyodrębniony w ramach art. 4<sup>1</sup> ust. 5 u.w.t.p.a. element programu, tj. zasady wynagradzania członków GKRPA. Przede wszystkim należy podkreślić, że określenie tych zasad w programie ma charakter obligatoryjny, gdyż ustawodawca posługuje się zwrotem „rada gminy określa”. Obligatoryjność niniejszego elementu podkreślają również organy nadzoru<sup>23</sup>. W orzecznictwie wskazuje się również, że odróżnienia wymaga pojęcie „wynagrodzenia” od pojęcia „zasad wynagradzania”. Jeżeli ustawodawca zdecydował

<sup>19</sup> Zob. np. wyrok NSA z 4 grudnia 1997 r., sygn. akt II SA/Wr 535/97, Lex nr 577936; wyrok WSA w Gdańsku z 9 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Gd 328/20, Lex nr 3038863; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z 9 kwietnia 2009 r., NK.I-0911/50/2009, Lex nr 585549.

<sup>20</sup> J. Czerw, *Procedury podejmowania uchwał przez radę gminy i powiatu. Poradnik dla praktyków*, Warszawa 2010, s.17.

<sup>21</sup> Analizy w tym zakresie dokonali R. Hauser i M. Szustkiewicz, weryfikując losowo wybrane uchwały rad gmin w sprawie przyjęcia programu: R. Hauser, M. Szustkiewicz, *Racjonalność i skuteczność planowania na przykładzie gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 3, Legalis.

<sup>22</sup> Zob. wyrok NSA z 21 grudnia 2010 r., sygn. akt II GSK 1070/09, Lex nr 746058; wyrok WSA w Lublinie z 12 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 52/11, Lex nr 933551.

<sup>23</sup> Zob. np. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z 30 marca 2012 r., NK.III.4131.1.26.2012.IM, Lex nr 1215327.

się na posłużenie tym drugim pojęciem, to nie istnieją podstawy do odwołania się do pojęcia wynagrodzenia w myśl regulacji zawartych w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy<sup>24</sup>, zatem nie ma przeszkód, by w ramach owych zasad wynagradzania określić np. zwrot kosztów odbycia podróży służbowej dla członka GKRPA<sup>25</sup>.

Należy więc stwierdzić, że zarówno stanowiący, jak i wykonawczy organ gminy posiada rozbudowane kompetencje dotyczące kształtowania wewnętrznej organizacji GKRPA, a także trybu oraz zakresu jej działania. W kontekście wynagrodzenia członków GKRPA wydaje się, że należy się zgodzić z wyrażonym w doktrynie stanowiskiem, iż brak uregulowania niniejszej kwestii w ramach aktu nieposiadającego waloru prawa miejscowego może budzić pewne wątpliwości co do stabilności statusu członka GKRPA<sup>26</sup>. Akt prawa miejscowego podlega rygorystycznej procedurze kontrolnej, co w konsekwencji umocniłoby pozycję osoby sprawującej niniejszą funkcję.

## **Charakter prawny gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych**

Jak zostało wspomniane wcześniej, GKRPA jest przejawem wprowadzenia tzw. czynnika społecznego w zakresie problematyki przeciwdziałania alkoholizmowi. Odpowiedź na pytanie, jaki charakter prawny posiada GKRPA, nie jest zadaniem łatwym. W doktrynie funkcjonują różne stanowiska co do jej charakteru prawnego.

Już sama nazwa wskazuje, że GKRPA jest komisją wykonującą ciężące na niej zadania z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi na obszarze danej gminy. Nie jest to wszakże jedyna komisja funkcjonująca w ramach niniejszej jednostki samorządu terytorialnego, gdyż w ramach każdej gminy, stosownie do art. 18a u.s.g., obowiązkowo powoływana jest komisja rewizyjna, opiniująca wykonanie budżetu gminy i występująca z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium wójtowi. Należy jednakże zauważyć, że niniejsza komisja, podobnie jak obligatoryjnie powoływana na podstawie art. 18b u.s.g. komisja skarg, wniosków i petycji, jest wewnętrznym organem rady gminy, w którego skład wchodzi radni. W doktrynie został wyrażony pogląd, że co do zasady orzecznictwo stoi na stanowisku, iż nie jest dopuszczalne powoływanie innych organów wewnętrznych niż te wskazane w u.s.g. (tj. przewodniczącego rady gminy oraz komisji), choć można spotkać się również z orzeczeniami, w ramach których sądy administracyjne

<sup>24</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1320 ze zm.

<sup>25</sup> Wyrok NSA z 11 kwietnia 2017 r., sygn. akt II GSK 2108/15, Lex nr 2299067.

<sup>26</sup> W. Maciejko, *Wynagrodzenie członka GKRPA*, [w:] W. Maciejko, D. Lebowa, op. cit.



dopuszczają możliwość tworzenia tzw. pomocniczych organów wewnętrznych rady gminy<sup>27</sup>. Odnosząc się do statusu GKRPA w kontekście powyższych rozważań, w orzecznictwie odrzucony został pogląd o traktowaniu jej jako organu gminy<sup>28</sup>. Wydaje się, że tym bardziej nie należy również traktować jej jako pomocniczego organu wewnętrznego rady gminy. Pogląd ten nie jest możliwy do obrony w momencie skonfrontowania go z aktualną procedurą powoływania członków GKRPA, co czyni wójt. Należy przyjąć, że nie byłoby również możliwe traktowanie GKRPA jako wewnętrznego pomocniczego organu rady gminy w świetle postanowień u.w.t.p.a. przed nowelizacjami, tj. gdy była ona powoływana przez radę gminy. Mając na uwadze domniemanie racjonalności ustawodawcy, warto zwrócić uwagę, że nie bez powodu wyodrębnił GKRPA w ramach odrębnej ustawy odnoszącej się ściśle do problematyki przeciwdziałania alkoholizmowi (a nie np. w u.s.g.) i sam fakt powoływania jej w ramach obowiązujących wcześniej regulacji przez radę gminy nie stanowi należytego usprawiedliwienia poglądu, że pozostaje ona jej pomocniczym organem wewnętrznym.

Problem z określeniem charakteru prawnego GKRPA jest możliwy do zauważenia również w ramach poszczególnych GKRPA. Na stronach Biuletynu Informacji Publicznej poszczególnych urzędów gmin/miast można dostrzec, że osoby odpowiedzialne za treść informacji zamieszczonych na stronach internetowych unikają posługiwaniem się pojęciem „organ”. Wyjątkiem w tym zakresie pozostaje Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Gdyni, która została określona jako organ podejmujący czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego<sup>29</sup>. W kontekście powyższego powstaje pytanie: czy można uznać GKRPA za organ administracji publicznej?

Trudno jednoznacznie zdefiniować pojęcie „organ administracji publicznej”. W doktrynie wskazuje się raczej na pewne elementy składowe (cechy), które występujące wspólnie pozwalają stwierdzić, czy dany podmiot należy uznać za organ administracji publicznej. Wymienia się w ramach niniejszego wyodrębnienie organizacyjne oraz możliwość władczego działania w zakresie przysługujących danemu organowi kompetencji<sup>30</sup>. W kontekście powyższego ujęcia łatwo wyróżnić organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym (np. ministr lub organy jednostek samorządu terytorialnego), do których odnosi

<sup>27</sup> Z. Bukowski, *Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013, s. 191–192.

<sup>28</sup> Zob. postanowienie WSA w Białymstoku z 14 maja 2009 r., sygn. akt II SAB/Bk 2/09, Lex nr 626012.

<sup>29</sup> Zob. Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Gdyni, <https://bip.um.gdynia.pl/komisje,312/gminna-komisja-rozviazywania-problemow-alkoholowych,406074> (data dostępu: 20.07.2021).

<sup>30</sup> J. Zimmermann, op. cit., s. 183; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń, 2018, s. 246–247.

się Kodeks postępowania administracyjnego<sup>31</sup> (dalej jako k.p.a.) w art. 1 pkt 1. Należy jednakże również pamiętać o organach administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, o których mowa w art. 1 pkt 2 k.p.a., tj. podmiotach niepozostających w istocie organami administracji publicznej, ale posiadającymi należyte podstawy prawne do prowadzenia postępowania administracyjnego i załatwiania spraw w formie decyzji administracyjnej, gdy są do tego powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień<sup>32</sup>.

W kontekście powyższych rozważań w doktrynie zostało wyrażone stanowisko, w ramach którego przyjęto, że GKRPA należy do szeroko rozumianych organów władzy publicznej, a także że wykonuje zadania z zakresu administracji publicznej, przy czym czynności podejmowane przez GKRPA w ramach wykonywania tych zadań w postaci skierowania osoby na badanie przez biegłego w przedmiocie stwierdzenia uzależnienia od alkoholu nie zostały uznane za akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, które dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa<sup>33</sup>. Należy zgodzić się, że powyższe czynności nie mają w istocie niniejszego charakteru, przy czym wydaje się, iż ten konkretny zakres czynności, jakim jest skierowanie osoby na badanie przez biegłego, nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, czy GKRPA jest organem władzy publicznej. Należy zwrócić uwagę, że trudno dostrzec we wskazanym zakresie władczy charakter niniejszych działań. Osoba, która nie stawia się na badanie przez biegłego, może zostać przymusowo doprowadzona na badanie przez biegłego i skierowana na przymusowe leczenie, jednakże obowiązek taki może orzec jedynie właściwy sąd. Uprawnienia GKRPA w zakresie przymusowego leczenia odwykowego ograniczają się jedynie do złożenia stosownego wniosku o przymusowe leczenie, czemu również nie sposób przypisać władczego charakteru.

Dotychczasowe rozważania wskazują, że GKRPA powinna raczej być traktowana wyłącznie jako podmiot o charakterze społecznym, spełniającym funkcje pomocnicze i doradcze, co wynika z braku władczego charakteru podejmowanych przez nią działań. Wydaje się jednak, że w przypadku konkretnego działania podejmowanego przez GKRPA jest możliwe stwierdzenie, iż działa ona jako organ władzy publicznej. Chodzi w tym wypadku o regulację zawartą w art. 18 ust. 3a. u.w.t.p.a.

Organ odpowiedzialny za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych może wydać takie zezwolenie jedynie po uzyskaniu pozytywnej opinii GKRPA o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy, o których mowa w art. 12 ust. 1–3 u.w.t.p.a. W konsekwencji przyjęcia

<sup>31</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.

<sup>32</sup> A. Majewska, *Zakres obowiązywania zasad ogólnych postępowania administracyjnego*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2016, vol. XXV, nr 4, s. 149.

<sup>33</sup> D. Lebowa, *Postępowanie w przedmiocie skierowania na badanie przez biegłego*, [w:] W. Maciejko, D. Lebowa, op. cit.

takiego kształtu niniejszej regulacji w tym wypadku nie ujawnia się co zasady niewiążący charakter opinii. Okazuje się, że opinia ta stanowi ustawową przesłankę warunkującą wydanie zezwolenia, gdyż organ zezwalający nie może wydać pozytywnej decyzji o zezwoleniu na sprzedaż napojów alkoholowych, jeżeli w przedmiotowej sprawie opinia wydana przez GKRPA ma charakter negatywny<sup>34</sup>. Warto pokreślić również, że postępowanie w przedmiocie wydania zezwolenia toczy się w oparciu o art. 106 k.p.a., dotyczący współdziałania organów przy wydawaniu decyzji administracyjnej. Zgodnie z niniejszą regulacją jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Zgodnie z art. 106 § 5 k.p.a. zajęcie stanowiska przez ten organ następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie. Oznacza to, że opinia wydawana przez GKRPA przyjmuje formę postanowienia. Wydaje się, że w procedurze wydawania owego postanowienia należy upatrywać władczy charakter, a w konsekwencji, w ramach podejmowania niniejszych działań, można uznać GKRPA za organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Niewątpliwie jest to podmiot wyodrębniony organizacyjnie, który realizuje zadania z zakresu administracji publicznej w ramach przyznanych mu kompetencji. Nie zawsze jednak można przypisać działaniom podejmowanym przez GKRPA w ramach realizacji tych zadań władczy charakter, w związku z czym przyjąć należy, że tylko w konkretnych sytuacjach działa jako organ administracji publicznej, zaś w pozostałym zakresie podejmuje pomocniczo-doradcze działania jako instytucja o charakterze społecznym, powoływana przez wykonawczy organ gminy. W konsekwencji, GKRPA należy uznać za podmiot o niejednorodnym charakterze, który jest zmienny w zależności od rodzaju podejmowanych działań.

## Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej analizy przepisów dotyczących GKRPA zawartych w ramach u.w.t.p.a., zasadne wydaje się stwierdzenie, że regulacja ta ma charakter niezbyt rozbudowanej i niepozbawionej wad, co stanowi źródło wielu wątpliwości i problemów praktycznych. Jak zostało wskazane, w doktrynie wyrażane są liczne wątpliwości co do obecnego kształtu niniejszej regulacji, w szczególności w zakresie procedury powoływania członków GKRPA i zasad ich wynagradzania. *De lege ferenda* postulować można ewentualny powrót do wcześniejszych rozwiązań, tj. do powoływania członków GKRPA przez radę gminy, pozostającą kolegialnym organem gminy, który – jak może

<sup>34</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z 10 marca 2021 r., sygn. akt I SA/Sz 60/21, Lex nr 3157785.

się wydawać – dysponowałby większymi uprawnieniami kontrolnymi wobec GKRPA w porównaniu do wójta (ponadto wyeliminowany zostałby w ten sposób problem opiniowania przez GKRPA możliwości wydania zezwolenia przez organ powołujący jej członków). Zdecydowanie postulować należy wprowadzenie do art. 4<sup>1</sup> u.w.t.p.a. postanowień dotyczących określania maksymalnej liczby członków GKRPA. Wydaje się, że trafnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie do u.w.t.p.a. upoważnienia ustawowego do wydania stosownego aktu wykonawczego, który wprowadziłby ustandaryzowane zasady przeprowadzania szkoleń kandydatów na członków GKRPA. Wskazane powyżej postulaty wydają się tym bardziej zasadne w obliczu analizy wybranych aktów kształtujących organizację i strukturę GKRPA, wydanych przez właściwe organy wykonawcze gminy. Brak należytego uszczegółowienia powyższych kwestii w samej u.w.t.p.a. bądź w formie wydanego na jej podstawie aktu wykonawczego skutkuje tworzeniem przez organy wykonawcze aktów cechujących się sporą dozą swobody w zakresie przyjmowanych przez dany organ regulacji, co niekiedy kończy się powstaniem aktu pozostającego w sprzeczności z regulacją ustawową. Należy zgodzić się również z negatywnymi wypowiedziami doktryny o nieprzyznaniu przez ustawodawcę gminnemu programowi profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych statusu aktu prawa miejscowego. Akt ten stanowi istotną regulację określającą zadania GKRPA, lecz dotyczy również bezpośrednio samych jej członków poprzez obligatoryjne określenie w nim zasad ich wynagradzania. Ponadto skutkowałoby to koniecznością poddania niniejszego aktu ściślejszej procedurze kontrolnej, przewidzianej dla aktów posiadających walor prawa miejscowego.

## Wykaz literatury

- Bień-Kacała A., *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Wyd. Nauk. UMK, Toruń 2013.
- Bukowski Z., *Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2013.
- Czerw J., *Procedury podejmowania uchwał przez radę gminy i powiatu. Poradnik dla praktyków*, Municipium SA, Warszawa 2010.
- Gronkiewicz A., Ziółkowska A., *Gminne (miejskie) komisje rozwiązywania problemów alkoholowych*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, Lex.
- Gronkiewicz A., Ziółkowska A., *Rady zespoły, komisje – wybrane przykłady i charakterystyka*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, LEX.
- Hauser R., Szustkiewicz M., *Racjonalność i skuteczność planowania na przykładzie gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 3, Legalis.

- Lebowa D., *Postępowanie w przedmiocie skierowania na badanie przez biegłego*, [w:] W. Maciejko, D. Lebowa, *Gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych*, Warszawa 2011, Lex.
- Maciejko W., *Kwalifikacje członka GKRPA*, [w:] W. Maciejko, D. Lebowa, *Gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych*, Warszawa 2011, Lex.
- Maciejko W., *Wynagrodzenie członka GKRPA*, [w:] W. Maciejko, D. Lebowa, *Gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych*, Warszawa 2011, Lex.
- Majewska A., *Zakres obowiązywania zasad ogólnych postępowania administracyjnego*, „*Studia Iuridica Lubliniensia*” 2016, vol. XXV, nr 4.
- Niznik-Dobosz I., *Art. 4<sup>1</sup> Zadania własne gmin w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych; gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych; gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych*, [w:] M. Koszowski, I. Niznik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Warszawa 2020, Lex.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2018.
- Zimmerman J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

## Summary

### Legal character and legal foundations of commune commissions for solving alcohol-related problems

**Keywords:** administrative law, counteracting alcoholism, municipal commission for solving alcohol-related problems, acts of local law, public administration body.

The article addresses the problematic issue of the legal nature of commune commissions for solving alcohol-related problems. The statutory regulation relating to the status of these commissions was discussed, as well as the doctrine and judicature positions expressed so far in this subject. The article aims to characterize the acts which are the basis for the functioning of the commission, as well as to define their legal nature.

As part of the article, an analysis was made of acts taken by commune heads (mayors, city presidents) and commune councils, which constitute the basis for the functioning of the commission, based on examples of acts taken by specific commune authorities. The legal nature of the commission was also analyzed, referring to the concepts of internal organs of the commune council and the concept of a public administration body. As part of the conclusion, *de lege ferenda* conclusions were formulated based on the assessment of the current regulation contained in the Act of October 26, 1982, on Upbringing in Sobriety and Counteracting Alcoholism.

There are quite large discrepancies between the individual acts of the commune authorities that affect the status and functioning of the commissions. Ultimately, the analysis of the aforementioned Act and the implementing acts issued on its basis indicates the inconsistent nature of the commission itself, as well as the actions were taken by it.

