Elektronicznie podpisany przez:
Iwona Andruszkiewicz
dnia 2 lutego 2023 r.

WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.113.2023 Katowice, dnia 2 lutego 2023 r.

Rada Miejska w Krzepicach

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 48.387.2022 Rady Miejskiej w Krzepicach z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2023, w całości, jako sprzecznej z art. 4^1 ust. 1 pkt 7 oraz art. 4^1 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 165), dalej jako: *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 grudnia 2022 r. Rada Miejska w Krzepicach przyjęła uchwałę Nr 48.387.2022 w sprawie Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2023, dalej jako: „uchwała".

Załączniki do uchwały stanowią: *Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na 2023 rok*, dalej jako: „Program", oraz Harmonogram działań z określeniem kosztów realizacji, dalej jako: „Harmonogram".

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 4^1 ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 stycznia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 4^1 ust. 1 - ust. 5 ustawy:

1. 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 oraz działalności szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwdziałania narkomanii oraz uzależnieniom behawioralnym, 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. 13[1] i 15 ustawy oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego;

7) wspieranie zatrudnienia socjalnego przez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej i klubów integracji społecznej.

2. Realizacja zadań, o których mowa w ust. 1, jest prowadzona w postaci uchwalonego przez radę gminy gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, który stanowi część strategii rozwiązywania problemów społecznych i który uwzględnia cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, określone w Narodowym Programie Zdrowia. Elementem gminnego programu mogą być również zadania związane z przeciwdziałaniem uzależnieniom behawioralnym. Gminny program jest realizowany przez ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, o których mowa w przepisach o pomocy społecznej, lub inną jednostkę wskazaną w tym programie. W celu realizacji gminnego programu wójt (burmistrz, prezydent miasta) może powołać pełnomocnika.

2a. Gminny program, o którym mowa w ust. 2, sporządza się na okres nie dłuższy niż 4 lata.

2b. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza raport z wykonania w danym roku gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii i efektów jego realizacji, który przedkłada radzie gminy w terminie do dnia 30 czerwca roku następującego po roku, którego dotyczy raport.

2c. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza na podstawie ankiety opracowanej przez Centrum informację z realizacji działań podejmowanych w danym roku, które wynikają z gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, i przesyła ją do Centrum w terminie do dnia 15 kwietnia roku następującego po roku, którego dotyczy informacja.

3. Wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) powołują gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, w szczególności inicjujące działania w zakresie określonym w ust. 1 oraz podejmujące czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego.

4. W skład gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych wchodzą osoby przeszkolone w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

5. Zasady wynagradzania członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych określa rada gminy w gminnych programach rozwiązywania problemów alkoholowych.

Z istoty tego aktu wynika, że ma to być „program", a więc plan działania gminy, zmierzający do osiągnięcia celów ustawowych.

Stosownie do przepisu art. 4[1] ust. 1 ustawy, rada obowiązana jest do określenia w treści gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych metod służących realizacji zadań określonych w art. 4[1] ust. 1 pkt 1-7 ustawy. Dodatkowo, wynikający z ww. przepisu ustawy katalog zadań gminy nie jest zbiorem zamkniętym, o czym świadczy użyty w nim zwrot "w szczególności". Oznacza to, że mogą istnieć w rzeczywistości także inne zadania niż te, które zostały szczegółowo wymienione w omawianym przepisie ustawy, a które należałoby uznać za związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Krzepicach w treści omawianego Programu nie określiła sposobu realizacji wszystkich zadań wynikających z art. 4[1] ust. 1 ustawy. Zdaniem organu nadzoru Rada w treści Programu nie uregulowała kwestii związanych ze wspieraniem zatrudnienia socjalnego przez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej i klubów integracji społecznej (art. 4[1] ust. 1 pkt 7 ustawy). Rada podjęła próbę uregulowania przedmiotowej kwestii w Lp. VI Harmonogramu, jednak w ogóle nie połączono kwestii wspierania zatrudnienia socjalnego z organizowaniem i finansowaniem centrów integracji społecznej i klubów integracji społecznej. Z kolei zgodnie z intencją ustawodawcy, wspieranie zatrudnienia socjalnego powinno odbywać się przez centra i kluby integracji społecznej. Wobec

czego Rada Miejska w Krzepicach nie wypełniła w całości delegacji ustawowej, co implikuje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Przechodząc dalej należy wskazać, że Rada Miejska w Krzepicach nie określiła także prawidłowo realizatora przedmiotowego Programu. W pkt III Programu – w zakresie realizatorów programu, postanowiono, iż: *Skuteczna realizacja programu opiera się na działalności Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych we współpracy z poniżej wymienionymi instytucjami:*

1. Miejsko- Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Krzepicach,
2. Służba Zdrowia,
3. Realizatorzy programów profilaktycznych w szkołach, nauczyciele i pedagodzy,
4. Gminne Instytucje Kultury,
5. Punkt Informacyjno-Konsultacyjny dla osób z problemem alkoholowym i narkomanii,
6. Komisariat Policji

Tymczasem zgodnie z art. 4^1 ust. 2 ustawy: *Gminny program jest realizowany przez ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, o których mowa w przepisach o pomocy społecznej, lub inną jednostkę wskazaną w tym programie. W celu realizacji gminnego programu wójt (burmistrz, prezydent miasta) może powołać pełnomocnika*. Zdaniem organu nadzoru wskazanie sześciu realizatorów Programu jest niezgodne z ww. przepisem, gdyż Rada może wskazać tylko jednego realizatora, który będzie odpowiedzialny za urzeczywistnienie postanowień i zadań Programu. Ponadto organ stanowiący gminy nie wskazał spośród określonych realizatorów podmiotu, który byłby faktycznym realizatorem, przy założeniu, że pozostałe podmioty mają charakter jedynie wspomagający w zakresie realizacji Programu. Organ nadzoru wskazuje, że wypełniając delegację z art. 4^1 ust. 2 ustawy Rada może wskazać jednostkę (nie jednostki) realizującą Program – inną niż ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, jednak w takim przypadku z programu powinno wyraźnie wynikać, która jednostka gminy będzie odpowiedzialna za realizację Programu.

Należy także wskazać, że uchwała rady gminy podejmowana na podstawie przepisu art. 4^1 ust. 2 ustawy nie ma charakteru przepisów powszechnie obowiązujących, lecz jest aktem o charakterze planistycznym, konkretyzującym sposoby działania gminy, zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych. Program ten ma zatem charakter wyłącznie wewnętrzny, skierowany do podmiotów realizujących w gminie konkretne zadania, ukierunkowany na wskazanie tym podmiotom celów i założeń oraz określenie działań podejmowanych w celu przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii. Taka uchwała nie może zawierać postanowień, które kształtowałyby prawa i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji, lecz jedynie postanowienia o charakterze organizacyjnym. Tymczasem Rada Miejska w Krzepicach jako realizatorów Programu wskazała także takie podmioty jak: służba zdrowia, czy komisariat policji. Zarówno placówki służby zdrowia (rozumiane jako wszystkie placówki działające na terenie gminy) oraz organy Policji nie są podmiotami zależnymi od Gminy. Wobec czego, zobowiązanie do realizacji Programu nie może zostać nałożone przez Radę na podmiot zewnętrzny – w stosunku do aparatu organizacyjnego gminy.

Przechodząc dalej należy wskazać, że zgodnie z pkt III Programu – w zakresie zadań Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Rada wskazała, że do zadań Komisji należy m.in.: *Wezwanie na rozmowę osoby, co do której wpłynęło zgłoszenie i zmotywowanie do leczenia odwykowego*. Z kolei zgodnie z art. 4^1 ust. 3 ustawy: *Wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) powołują gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, w szczególności inicjujące działania w zakresie określonym w ust. 1 oraz podejmujące czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego*. Komisje posiadają uprawnienia do podejmowania działań, które zmierzają do przeciwdziałania alkoholizmowi, w tym mogą one kierować na badania osoby, co do których istnieje podejrzenie uzależnienia od alkoholu (art. 25 ustawy). Jednak Komisje nie zostały wyposażone przez ustawodawcę we władztwo administracyjne, bądź prawo stosowania innych środków przymusu, które skutkowałyby możliwością stanowczego wezwania osoby potencjalnie uzależnionej. Wobec czego przyznanie tej kompetencji przez Radę Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych – znajduje się całkowicie poza delegacją ustawową. Istotnym jest również to, że jak wskazano powyżej, przedmiotowa uchwała nie ma charakteru aktu prawa miejscowego i nie może ona nakładać zobowiązań na podmioty zewnętrzne w stosunku do aparatu organizacyjnego gminy.

Powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały Nr 48.387.2022 Rady Miejskiej w Krzepicach z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2023 - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego