



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.117.2023

Katowice, dnia 3 lutego 2023 r.

Rada Gminy Lipie

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 LIX/391/2022 Rady Gminy Lipie z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2023, w całości, jako sprzecznej z art. 4¹ ust. 1 pkt 5, 6 i 7 oraz art. 4¹ ust. 2 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 Gminy Lipie przyjęła uchwałę Nr LIX/391/2022 w sprawie uchwalenia 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 z określeniem kosztów ich realizacji na 2023 rok*, dalej jako: „Tabela”, oraz *Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2023 w Gminie Lipie*, dalej jako: „Program”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 4¹ ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 stycznia 2023 r.

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

Zgodnie z art. 4¹ 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. 13¹ 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 leczenia odwykowego.

4. W skład gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych wchodzi 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. 4¹ ust. 1 ustawy, rada obowiązana jest do określenia w treści gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych metod służących realizacji zadań określonych w art. 4¹ 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 integracją społeczną osób uzależnionych od alkoholu.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Lipie w treści omawianego Programu nie określiła sposobu realizacji wszystkich zadań wynikających z art. 4¹ ust. 1 ustawy.

Zdaniem organu nadzoru Rada w treści programu nie wypełniła prawidłowo delegacji z art. 4¹ ust. 1 pkt 5 ustawy. W *Głównych kierunkach działania* – Rozdziale IV Programu postanowiono, iż wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych i narkomanii, będzie polegać na: obsłudze GKRPA, zakupie materiałów biurowych, znaczków pocztowych do wysyłania korespondencji służbowej, sprzętu biurowego i artykułów spożywczych. Tożsama regulacja została również powielona w postanowieniach Tabeli.

Zdaniem organu nadzoru, Rada w ogóle nie uregulowała kwestii udzielenia pomocy instytucjom, stowarzyszeniom i innym osobom fizycznym – działającym na rzecz ograniczenia alkoholizmu i narkomanii. Rada powiązała to zadanie jedynie ze wspomaganiem działalności GKRPA, z całkowitym pominięciem innych podmiotów działających na terenie Gminy. Wobec czego organ stanowiący gminy nie wypełnił prawidłowo delegacji z art. 4¹ ust. 1 pkt 5 ustawy.

Przechodząc dalej należy wskazać, że Rada w Głównych kierunkach działania – Rozdziale V Programu (oraz analogicznie w Tabeli) uregulowała *Podjęmowanie interwencji w związku z naruszeniem przepisów określonych w art. 13¹ i 15 ustawy oraz występowanie przed sądem w charakterze świadka*. Tymczasem zgodnie z art. 4¹ ust. 1 pkt 6 ustawy, Gmina jest zobowiązana do: *podjęmowania interwencji w związku z naruszeniem przepisów określonych w art. 13¹ i 15 ustawy oraz występowania przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego*. Wobec czego ustawodawca zobowiązał organy gminy do występowania przed sądem w ww. postępowaniach w charakterze oskarżyciela publicznego, a nie świadka. W tym miejscu należy wskazać, że powyżej wskazane podmioty procesowe zasadniczo pełnią całkowicie odmienną rolę w procesie. Ponadto, to od decyzji dowodowych sądu, podjętych w toku postępowania sądowego, a nie od woli Gminy, zależy to, czy dany pracownik organu gminy będzie przesłuchiwany w charakterze świadka – w związku z naruszeniem przepisów art. 13¹ i 15 ustawy. Z kolei Rada Gminy Lipie w przedmiotowym programie powinna uregulować kwestię występowania przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego.

W dalszej kolejności należy również podkreślić, że Rada Gminy Lipie w treści uchwalonego programu w ogóle nie uregulowała kwestii związanych ze wspieraniem zatrudnienia socjalnego przez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej i klubów integracji społecznej (art. 4¹ pkt 7 ustawy). Kwestia realizacji tego zadania nie została w ogóle poruszona przez Radę w żadnej części przedmiotowego programu i nie jest możliwe, aby realizację tego zadania wyinterpretować z innych postanowień uchwały.

Wobec powyższego Rada Gminy Lipie nie wypełniła w całości delegacji ustawowej, co implikuje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Przechodząc dalej należy wskazać, że Rada Gminy Lipie nie określiła także prawidłowo realizatora przedmiotowego Programu. Rada w treści Tabeli określiła osobnego realizatora – dla każdego z zadań przedmiotowego programu. Tym samym organ stanowiący gminy, jako realizatorów wskazał: Przewodniczącego GKRPA, Wójta Gminy, Sekretarza GKRPA, uprawnione osoby i instytucje, GOPS, dyrektorów i nauczycieli szkół z terenu gminy, GKPRPA.

Tymczasem zgodnie z art. 4¹ 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 ww. realizatorów Programu jest niezgodne z przepisem ustawy, 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. 4¹ 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. 4¹ 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 Gminy Lipie, jako realizatorów Programu wskazała także takie podmioty jak: dyrektorzy i nauczyciele szkół z terenu gminy, czy uprawnione osoby i instytucje. Zarówno szkoły z terenu gminy (rozumiane jako wszystkie placówki oświatowe działające na terenie gminy, włącznie ze szkołami, dla których organem prowadzącym nie jest Gmina Lipie)

oraz inne uprawnione osoby i instytucje (sformułowanie nieostre, stanowiące zarazem katalog otwarty) 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.

Na marginesie, organ nadzoru wskazuje, że całkowicie niezrozumiałym jest sformułowanie zawarte w treści Programu – w zakresie *Diagnozy Problemów uzależnień*, które określa, iż: *Alkohol, morfina, amfetamina, kawa czy papierosy są odpowiedzią na doznanie pustki, niskie poczucie własnej wartości, które zachęca do tego, by znaleźć uznanie w grupie rówieśniczej albo zawodowej. Zdarza się też tak, że brak świadomości zagrożenia pozbawia człowieka wybrania odpowiedniej drogi życiowej. Jeśli wszyscy piją, dlaczego i ja mam nie spróbować? Takie zwykle są początki uzależnienia, które obiecuje wyzwolenie, ale w praktyce zawsze ogranicza naszą wolność.* Wskazać należy, że kawa jest używką w całości akceptowalną społecznie i stanowienie w tym przedmiocie w programie przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii ma charakter absurdu. Ponadto dostęp do kawy jest co do zasady swobodny, a ustawodawca nie przewidział żadnych regulacji, które miałyby na celu ograniczać jej spożycie. W tym miejscu należy również zauważyć, że w treści ww. postanowienia Rada nie określiła jako używki kawy (pieprzu metystynowego), która to ma działanie psychoaktywne i jest w niektórych miejscach na świecie uznawana za narkotyk. Wobec czego zrównanie kawy z alkoholem, morfiną, amfetaminą i papierosami nie znajduje żadnego uzasadnienia.

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 LIX/391/2022 Rady Gminy Lipie z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca

Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego