



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1130.2021

Katowice, dnia 23 grudnia 2021 r.

Rada Miasta Gliwice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXI/659/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 18 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia „Miejskiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych dla miasta Gliwice na rok 2022”, w części określonej w załączniku do uchwały zakresie dotyczącym Realizatorów programu - tiret 4 – 8, jako sprzecznej z art. 4¹ ust. 1 – 2 i ust. 5 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1119), dalej jako „ustawa”, 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.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 listopada 2021 r. Rada Miasta Gliwice przyjęła uchwałę Nr XXXI/659/2021 w sprawie przyjęcia „Miejskiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych dla miasta Gliwice na rok 2022”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Miejski program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych dla miasta Gliwice na rok 2022*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 4¹ ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 listopada 2021 r.

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

Zgodnie z treścią art. 4¹ ust. 1 – 2 i 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 w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, 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 poprzez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej.

2. 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, uwzględniającego cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, określone w Narodowym Programie Zdrowia. 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.

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

Organ nadzoru podkreśla, iż w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

W ocenie organu nadzoru, treść załącznika do uchwały w zakresie dotyczącym Realizatorów programu tiret 4 – 8 (str. 2 Programu) jest sprzeczna z art. 4¹ ust. 1 – 2 i ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miasta wskazała jako realizatorów programu:

- *Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych;*

- *Urząd Miejski w Gliwicach, w szczególności: Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych, Wydział Edukacji i Wydział Usług Komunalnych;*
- *jednostki organizacyjne miasta, w szczególności Ośrodek Pomocy Społecznej, Centrum Wspierania Rodziny i Pieczy Zastępczej, Miejski Zarząd Usług Komunalnych, Straż Miejska, placówki oświatowe;*
- *Komenda Miejska Policji;*
- *Sąd Rejonowy;*
- *Prokuratura Rejonowa;*
- *podmioty lecznicze;*
- *organizacje pozarządowe działające na rzecz mieszkańców Gliwic;*
- *inne podmioty działające w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.*

Z powyższych regulacji Programu wynika, że Rada wśród realizatorów Programu wskazała m.in. Komendę Miejską Policji, Sąd Rejonowy, Prokuraturę Rejonową, podmioty lecznicze oraz organizacje pozarządowe działające na rzecz mieszkańców Gliwic. Jednakże w ocenie organu nadzoru, organ stanowiący miasta nie posiada kompetencji do nakładania na ww. jednostki (podmioty) obowiązku realizacji zadań objętych przedmiotowym Programem. Czym innym będzie bowiem współpraca z wymienionymi wyżej jednostkami (podmiotami) - oparta na zasadzie dobrowolności, a czym innym nałożenie obowiązku realizacji określonych zadań wynikających z Programu.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Gliwice w ww. zakresie istotnie naruszyła art. 4¹ ust. 1 – 2 i ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załącznika do uchwały.

Powyżej opisane uchybienia 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).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXXI/659/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 18 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia „Miejskiego programu profilaktyki

i rozwiązywania problemów alkoholowych dla miasta Gliwice na rok 2022”, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego



ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KATOWICACH

Wydział Nadzoru Prawnego

40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

NPII.4131.1.1130.2021

Katowice, 17 grudnia 2021 r.

Rada Miasta Gliwice

**Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXI/659/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 18 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia „Miejskiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych dla miasta Gliwice na rok 2022”, w części określonej w załączniku do uchwały zakresie dotyczącym Realizatorów programu - tiret 4 – 8, jako sprzecznej z art. 4¹ ust. 1 – 2 i ust. 5 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1119), dalej jako „ustawa”, 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.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 listopada 2021 r. Rada Miasta Gliwice przyjęła uchwałę Nr XXXI/659/2021 w sprawie przyjęcia „Miejskiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych dla miasta Gliwice na rok 2022”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Miejski program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych dla miasta Gliwice na rok 2022*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 4¹ ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 listopada 2021 r.

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

Zgodnie z treścią art. 4¹ ust. 1 – 2 i 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 w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, 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 poprzez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej.*

2. *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, uwzględniającego cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, określone w Narodowym Programie Zdrowia. 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.*

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

Organ nadzoru podkreśla, iż w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

W ocenie organu nadzoru, treść załącznika do uchwały zakresie dotyczącym Realizatorów programu tiret 4 – 8 (str. 2 Programu) jest sprzeczna z art. 4¹ ust. 1 – 2 i ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miasta wskazała jako realizatorów programu (str. 2 Programu):

- *Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych;*

- *Urząd Miejski w Gliwicach, w szczególności: Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych, Wydział Edukacji i Wydział Usług Komunalnych;*

- *jednostki organizacyjne miasta, w szczególności Ośrodek Pomocy Społecznej, Centrum Wspierania Rodziny i Pieczy Zastępczej, Miejski Zarząd Usług Komunalnych, Straż Miejska, placówki oświatowe;*

- *Komenda Miejska Policji;*

- *Sąd Rejonowy;*

- *Prokuratura Rejonowa;*

- *podmioty lecznicze;*

- *organizacje pozarządowe działające na rzecz mieszkańców Gliwic;*

- *inne podmioty działające w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.*

Z powyższych regulacji Programu wynika, że Rada wśród realizatorów Programu wskazała m.in. Komendę Miejską Policji, Sąd Rejonowy, Prokuraturę Rejonową, podmioty lecznicze oraz organizacje pozarządowe działające na rzecz mieszkańców Gliwic. Jednakże w ocenie organu nadzoru, organ stanowiący miasta nie posiada kompetencji do nakładania na ww. jednostki (podmioty) obowiązku realizacji zadań objętych przedmiotowym Programem. Czym innym będzie bowiem współpraca z wymienionymi wyżej jednostkami (podmiotami) - oparta na zasadzie dobrowolności, a czym innym nałożenie obowiązku realizacji określonych zadań wynikających z Programu.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Gliwice w ww. zakresie istotnie naruszyła art. 4¹ ust. 1 – 2 i ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załącznika do uchwały.

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności Nr XXXI/659/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 18 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia „Miejskiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych dla miasta Gliwice na rok 2022” - w wyżej wymienionej części, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **24 grudnia 2021 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego