



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.454.2022

Katowice, dnia 6 maja 2022 r.

Rada Miasta Katowice

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 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLV/1006/22 Rady Miasta Katowice z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na 2022 r., w całości, jako sprzecznej z art. 4¹ ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1119 ze zm.), dalej jako: „ustawa” w związku z art. 2 i 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 31 marca 2022 r. Rada Miasta Katowice podjęła uchwałę Nr XLV/1006/22 w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na 2022 r. Załącznik do uchwały stanowi *Miejski Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na 2022 r.*, dalej jako: „Program”.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 kwietnia 2022 r.

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

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zgodnie z art. 2 Konstytucji RP - *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako *system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym* (K. Działocha, T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również uchwalodawca pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego.

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;

(...)

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.

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.

(...)

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.

Na marginesie należy zauważyć, iż w obecnie obowiązującym stanie prawnym, czyli po wejściu w życie ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r., poz. 2469 ze zm.), dalej jako: *ustawa zmieniająca*, program uchwalany na podstawie art. 4¹ ust. 2 ustawy musi obowiązkowo regulować również kwestie wskazane w art. 10 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 2050 ze zm.).

Organ nadzoru podkreśla, iż w demokratycznym państwie prawnym 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. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przekładając powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego należy stwierdzić, że Rada Miasta Katowice nie wskazała w sposób precyzyjny, która jednostka będzie realizatorem Programu, i tym samym nie wypełniła delegacji z art. 4¹ ust. 2 ustawy.

W rozdziale IV Programu, zatytułowanym *Podmioty zajmujące się profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz przeciwdziałaniem narkomanii* wskazano, że realizatorami Programu są następujące podmioty: Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, placówki opiekuńczo-wychowawcze, placówki wsparcia dziennego, przedszkola, szkoły, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, które prowadzą profilaktyczną działalność informacyjną i edukacyjną dla dzieci i młodzieży, zakłady leczenia odwykowego, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, Ośrodek Pomocy dla Osób Uzależnionych od Alkoholu, Komenda Miejska Policji, Sąd Rejonowy – Wydziały Rodzinne i Nieletnich, Straż Miejska, organizacje pozarządowe oraz podmioty wpisane do ewidencji działalności gospodarczej, Zespół Interdyscyplinarny.

Ponadto w rozdziale V Programu, zatytułowanym *Cele i zadania Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii*, zamieszczona została tabela, w której wskazani zostali *realizatorzy zadań oraz partnerzy*. Wśród realizatorów wymieniono: Miejską Izbę Wyrzeźwien i Ośrodek Pomocy dla Osób Uzależnionych od Alkoholu, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej – Centrum Poradnictwa Specjalistycznego, Metodyki i Strategii oraz Ośrodek Interwencji Kryzysowej, Wydział Polityki Społecznej, Wydział Edukacji i Sportu, Miejską Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych – Zespół ds. Leczenia Odwykowego oraz Zespół Kontrolny.

Dodatkowo w rozdziale VI ust. 4 Programu zatytułowanym *Zasady finansowania i realizacji Programu* Rada Miasta Katowice przyjęła, że *Koordinację realizacji Programu prowadzi Prezydent Miasta Katowice poprzez Pełnomocnika Prezydenta ds. Rozwiązywania Problemów Uzależnień, w ramach Wydziału Polityki Społecznej*.

W ocenie organu nadzoru Rada nie wskazała precyzyjnie, który podmiot będzie realizował Program. Zgodnie z powołanym wyżej art. 4¹ ust. 2 ustawy Rada mogła wskazać jako realizatora Programu jednostkę inną niż ośrodek pomocy społecznej lub centrum usług społecznych. Natomiast z zestawienia rozdziału IV i V Programu w żaden sposób nie wynika, który z podmiotów wskazanych w ww. przepisach ma być zgodnie z intencją Rady realizatorem Programu. Nie można przy tym uznać, że w sprawie znajdzie zastosowanie art. 4¹ ust. 2 zdanie trzecie ustawy, w myśl którego w przypadku niewskazania *innej jednostki*, za realizatora uważa się ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych – Rada podjęła bowiem próbę wskazania *innej jednostki*, jednak w sposób dalece nieprecyzyjny.

Dalej, zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego pod red. W. Doroszewskiego (<https://sjp.pwn.pl/doroszewski/koordynacja;5442253.html>), koordynacja to *uzgodnienie, zharmonizowanie, współdziałanie; wszelka celowa synteza działań*. Oznacza to, że w układzie opartym na koordynacji zakłada się istnienie zarówno podmiotu realizującego dane zadanie, jak i podmiotu koordynującego jego wykonanie, i pojęć tych nie należy utożsamiać. To realizator jest bezpośrednio odpowiedzialny za wykonanie danego zadania, a podmiot koordynujący podejmuje jedynie działania zmierzające do uzgodnienia określonych działań na wyższym szczeblu danej struktury organizacyjnej, mające na celu zapewnienie prawidłowej ich realizacji. Tym samym

uregulowanie rozdziału VI ust. 4 Programu należy uznać za zbyt nieprecyzyjne, bowiem nie wynika z niego jasno, na czym ma polegać koordynowanie sposobu jego realizacji przez Pełnomocnika Prezydenta ds. Rozwiązywania Problemów Uzależnień, ani w jakiej relacji podmiot ten pozostaje w odniesieniu do jednostek wskazanych w rozdziale IV i V Programu.

Powyższe uchybienie w opinii organu nadzoru należy uznać za istotne naruszenie prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym przedmiotowej uchwały. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, CBOSA): *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.* Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją (zob. także: 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; CBOSA). Przy tym z uwagi na fakt niewypełnienia przez Radę elementu delegacji z art. 4¹ ust. 2 ustawy, w odniesieniu do wymogu wskazania jednostki realizującej Program, konieczne jest zakwestionowanie uchwały w całości.

W dniu 5 maja 2022 r. do organu nadzoru wpłynęło pismo Wiceprezydenta Miasta Katowice znak: PS-V.8141.15.2022.MM zawierające wyjaśnienia wobec zarzutów organu nadzoru wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego. W treści ww. pisma podniesiono, że w punkcie V Programu na str. 23-25 Rada Miasta Katowice wskazała realizatorów Programu, przypisując im odpowiedzialność za wykonanie poszczególnych zadań Programu. Ponadto zostało podkreślone, że zakres merytoryczny i specyfika realizowanych działań w ramach dużej jednostki administracyjnej jaką stanowi Miasto Katowice, nie może opierać się na jednym realizatorze. Są nimi w przypadku Miasta Katowice jednostki budżetowe miasta oraz Wydziały Urzędu Miasta, które część zadań mogą zlecać organizacjom pozarządowym. W celu właściwej realizacji zadań przez wiele podmiotów podlegających Prezydentowi Miasta Katowice powołał on pełnomocnika, którego rolą jest nadzorowanie zadań realizowanych przez podmioty wskazane w Programie. Wobec większej ilości realizatorów taka koordynacja jest konieczna. Z treści ww. pisma wynika również, że uzasadnienie zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego nie wskazuje w jaki sposób Program narusza w istotny sposób przepisy prawa. Program nie pozostaje bowiem w wyraźnej sprzeczności z art. 4¹ ust. 2 ustawy, a twierdzenia zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego są ogólnikowe i stanowią arbitralną wykładnię ww. przepisu prawa pozbawioną podstaw faktycznych i prawnych.

Z powyższą argumentacją nie sposób się zgodzić. Z treści art. 4¹ ust. 2 ustawy wynika bowiem, że co do zasady za realizację Programu powinien odpowiadać ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, czyli gminna jednostka organizacyjna, odpowiedzialna za wykonywanie głównych (podstawowych) zadań gminy z zakresu pomocy socjalnej. Ustawodawca pozostawił jednak w tym zakresie radzie gminy pewną swobodę i upoważnił ją do wskazania w treści Programu innej - niż ww. - jednostki, która będzie odpowiedzialna za jego realizację. Tymczasem Rada wskazała wielu realizatorów Programu, co jest wyraźnie sprzeczne z art. 4¹ ust. 2 ustawy. Tym samym nie jest możliwe określenie, która konkretnie jednostka jest realizatorem Programu. Należy przy tym podkreślić, że sprzeczne z prawem jest wskazanie Wydziałów Urzędu Miasta jako realizatorów Programu, ponieważ są one jedynie komórkami organizacyjnymi Urzędu i nie stanowią jednostki w rozumieniu art. 4¹ ust. 2 ustawy. *Ratio legis* przedmiotowej regulacji jest określenie konkretnej jednostki odpowiedzialnej za realizację Programu, co nie wyklucza możliwości

współuczestniczenia innych podmiotów w realizacji zadań objętych Programem. Wskazanie wielu podmiotów odpowiedzialnych za realizację Programu, tak jak ma to miejsce w kwestionowanej uchwale, stanowi nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej, a w konsekwencji skutkuje istotnym naruszeniem prawa, co organ nadzoru wyraźnie wskazał w treści zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLV/1006/22 Rady Miasta Katowice z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na 2022 r. – 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