

Katowice, 24 stycznia 2024 r.

NPII.4131.1.20.2024

Rada Gminy Jasienica

**Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LXV/799/23 Rady Gminy Jasienica z dnia 28 grudnia 2023r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu: 1) Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz 2) Przeciwdziałania Narkomanii dla Gminy Jasienica na 2024 rok w całości jako sprzecznej z art. 4¹ ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151), zwanej dalej „ustawą o wychowaniu w trzeźwości”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 28 grudnia 2023 r. Rada Gminy Jasienica, zwana dalej „Radą”, przyjęła uchwałę Nr LXV/799/23 w sprawie uchwalenia Gminnego Programu: 1) Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz 2) Przeciwdziałania Narkomanii dla Gminy Jasienica na 2024 rok, zwaną dalej „uchwałą”. Załącznik do uchwały stanowi „Gminny Program 1) Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz 2) Przeciwdziałania Narkomanii dla Gminy Jasienica na 2024 rok, zwany dalej „Programem”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 29 grudnia 2023 r.

Jako podstawę prawną przyjęcia uchwały Rada wskazała, m.in. art. 4¹ ust. 1, 2 i 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz art. 10 ust. 1-2b ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

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

Zgodnie z art. 4¹ ust. 1-2a oraz ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości:

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 domową;

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.

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

Natomiast zgodnie z art. 10 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii:

1. Przeciwdziałanie narkomanii należy do zadań własnych gminy, obejmujących:

1) zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych i osób zagrożonych uzależnieniem;

2) udzielanie rodzinom, w których występują problemy narkomanii, pomocy psychospołecznej i prawnej;

3) prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie zajęć sportowo-rekreacyjnych dla uczniów, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych;

4) wspomaganie działań instytucji, organizacji pozarządowych i osób fizycznych, służących rozwiązywaniu problemów narkomanii;

5) pomoc społeczną osobom uzależnionym i rodzinom osób uzależnionych dotkniętym ubóstwem i wykluczeniem społecznym i integrowanie ze środowiskiem lokalnym tych osób z wykorzystaniem pracy socjalnej i kontraktu socjalnego.

2. Realizacja zadań, o których mowa w ust. 1, jest prowadzona w ramach programu, o którym mowa w art. 4¹ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zwanego dalej "Gminnym Programem".

2a. W Gminnym Programie uwzględnia się działalność wychowawczą, edukacyjną, informacyjną i profilaktyczną prowadzoną w szkołach i placówkach systemu oświaty zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 22 ust. 3, a także diagnozę w zakresie występujących w szkołach i placówkach systemu oświaty czynników ryzyka i czynników chroniących przeprowadzaną zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 22 ust. 3.

2b. W ramach Gminnego Programu w szkołach i placówkach systemu oświaty są realizowane w szczególności działania o potwierdzonej skuteczności lub oparte na naukowych podstawach prowadzone w zakresie działalności, o której mowa w ust. 2a.

Przechodząc do analizy Programu zauważyć należy, że w tabeli zamieszczonej w Rozdziale 7 do poszczególnych zadań Rada przyporządkowała podmioty odpowiedzialne za ich realizację, tj. Gminną Komisję RPA, specjalistów Punktu Konsultacyjnego, dyrektorów placówek oświatowych, jednostki gminne współpracujące, organizacje pozarządowe, GBP. Zadaniem organu nadzoru wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych zadań na etapie uchwalania programu jest przedwczesne. Określenie tychże podmiotów winno bowiem nastąpić na etapie wykonywania przedmiotowej uchwały. Organ stanowiący gminy nie posiada zatem kompetencji do nakładania na ww. jednostki obowiązku realizacji zadań objętych przedmiotową uchwałą, tym bardziej, że wśród tych podmiotów wymienione zostały także te, pozostające poza strukturą organizacyjną Gminy. Nałożenie obowiązku realizacji określonych zadań wynikających z uchwały na ww. podmioty jest więc na tym etapie niedopuszczalne. Na marginesie organ nadzoru pragnie

również dodać, że w pkt 2 III części tabeli jednym z podmiotów odpowiedzialnych uczyniono „GBP”. W żadnej z części Programu Rada nie wyjaśniła użytego skrótu, a co za tym idzie, nie jest wiadomym o jakim podmiocie w tym zakresie mowa. Rada tworząc regulacje prawne winna kierować się postulatem jasności i precyzyjności. Posługiwanie się bliżej niedookreślonymi skrótami nie spełnia takowych wymogów.

Przedstawione powyżej uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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 WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok WSA w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Końcowo organ nadzoru pragnie również zauważyć, że ze sposobu zredagowania tytułu uchwały oraz Programu wynikałoby, iż w rzeczywistości Rada przyjmuje dwa odrębne od siebie programy, tj. 1) *Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych* oraz 2) *Przeciwdziałania Narkomanii dla Gminy Jasienica na 2024 rok*. Tymczasem ustawodawca przewiduje istnienie wyłącznie jednego programu (por. art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz art. 10 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii). Ponadto nie znajduje prawnego uzasadnienia zawarcie w treści podejmowanej przez Radę Gminy uchwały zwrotu (ostatnie zdanie programu): *Program opracowała: Renata Szczepańska, Przewodnicząca GKRPA w Jasienicy, we współpracy z członkami Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Jasienicy oraz specjalistami Punktu Konsultacyjnego w Jasienicy*.

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LXV/799/23 Rady Gminy Jasienica z dnia 28 grudnia 2023r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu: 1) *Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych* oraz 2) *Przeciwdziałania Narkomanii dla Gminy Jasienica na 2024 rok* w całości należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **28 stycznia 2024 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego
Iwona Andruszkiewicz