



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.627.2022

Katowice, dnia 30 czerwca 2022 r.

### Rada Gminy Lelów

#### 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 XLVI/317/2022 Rady Gminy Lelów z dnia 26 maja 2022 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2022-2025, w całości, jako sprzecznej z art. 4<sup>1</sup> ust. 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 ze zm.), dalej jako „ustawa o wychowaniu w trzeźwości” 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 26 maja 2022 r. Rada Gminy Lelów przyjęła uchwałę Nr XLVI/317/2022 w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2022-2025, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2022-2025*, dalej jako „Program”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 2050 ze zm.), dalej jako „ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 maja 2022 r.

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

Zgodnie z art. 4<sup>1</sup> ust. 1 - 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 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*

pozaekcyjnych zajęć sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozaekcyjnych 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. 13<sup>1</sup> 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.

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.

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.

Natomiast z art. 2 Konstytucji RP wynika, że: Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych

reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. (...) Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Z ww. przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości wynika, że elementami obligatoryjnymi gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii są zasady wynagradzania członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych (art. 4<sup>1</sup> ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości) oraz wskazanie jednostki realizującej program – jeśli ma być to jednostka inna niż ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, o których mowa w przepisach o pomocy społecznej (art. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). Ponadto Program powinien uwzględniać zadania, o których mowa w art. 4<sup>1</sup> ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz art. 10 ust. 1, 2a i 2b ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii – zgodnie bowiem z art. 10 ust. 2 tej ustawy *realizacja zadań, o których mowa w ust. 1, jest prowadzona w ramach programu, o którym mowa w art. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zwanego dalej "Gminnym Programem".*

Brak wyżej wskazanych elementów obligatoryjnych programu świadczy o niewypełnieniu delegacji ustawowej i – w świetle ww. konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) - stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Przekładając powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego, należy stwierdzić, że Rada Gminy Lelów nie zrealizowała prawidłowo delegacji ustawowej z art. 4<sup>1</sup> ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, tj. nie określiła prawidłowo zasad wynagradzania członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

Rada podjęła próbę realizacji ww. delegacji ustawowej w rozdziale 8.6.3 ust. 3 Programu, w którym przyjęła: *Członkom Komisji ds. RPA, za udział w posiedzeniu Komisji, przysługuje wynagrodzenie w wysokości 4% minimalnego wynagrodzenia za pracę, określonego stosownymi przepisami.*

Z treści wskazanej regulacji wynika, że wysokość wynagrodzenia członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych uzależniona jest od wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, określonego stosownymi przepisami. Posłużenie się przez Radę jedynie sformułowaniem „minimalnego wynagrodzenia za pracę, określonego stosownymi przepisami”, skutkuje niemożliwością ustalenia, w jakiej wysokości minimalne wynagrodzenie za pracę w okresie obowiązywania przedmiotowego Programu, tj. w okresie 2022 – 2025 r., będzie podstawą do wyliczenia wynagrodzenia członka Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Z przedmiotowego Programu nie można wywieść, czy podstawą do wyliczenia ww. wynagrodzenia dla członków Komisji będzie wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w dniu podjęcia uchwały, czy wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w danym roku, w którym będzie dokonywana wypłata ww. wynagrodzenia dla członków Komisji, a może wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na rok poprzedni – gdyż nie zostało doprecyzowane to w Programie.

Ponownie należy podkreślić, że organ stanowiący gminy jest obowiązany formułować zawarte w uchwale postanowienia na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego,

precyzyjnie i kompleksowo realizując delegację ustawową, a regulacje w niej zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Jak już wyżej wyjaśniono kwestionowana uchwała nie spełnia ww. wymogów, co stanowi istotne naruszenie art. 4<sup>1</sup> ust. 5 w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP i przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zwraca uwagę na zawarte w rozdziale 7 Programu, tj. *Cele szczegółowe oraz zadania*, tabele, w których określono poszczególne zdania Programu. W kolumnie 4 zawartych w tym rozdziale tabeli Rada posłużyła się pojęciem „realizator” i wskazała m.in. następujące podmioty: placówki oświatowe, placówki kulturalne, GKRPA, Punkt Konsultacyjno-Informacyjny, NGO, GOPS, UG albo określono jako „zadanie zlecone”.

Zgodnie z art. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości realizatorem gminnego programu jest ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, o których mowa w przepisach o pomocy społecznej, lub inna jednostka wskazana w tym programie. Rada może zatem wskazać jednostkę realizującą program – inną niż ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, jednak w takim przypadku z programu powinno wyraźnie wynikać, która jednostka realizuje program. W analizowanym przypadku nie jest jasne, czy Program ma być realizowany przez GOPS, a wskazane w tabeli podmioty tylko uczestniczą w jego realizacji współpracując z GOPS-em, czy też wolą Rady było, aby realizatorem Programu były wszystkie wymienione w tabeli podmioty. W tym miejscu należy podkreślić, że realizatorem gminnego programu może być tylko jedna wskazana jednostka. Powyższe wynika z brzmienia art. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w którym ustawodawca posłużył się pojęciem jednostki wskazanej w programie w liczbie pojedynczej. Rada wprowadziła może w programie wskazać kilka jednostek, biorących udział w jego realizacji, powinna jednak wyraźnie wskazać, że jeden z nich będzie głównym realizatorem, a pozostałe jednostki mają jedynie współuczestniczyć w tym procesie, współpracować z realizatorem na zasadzie dobrowolności, np. poprzez posłużenie się określeniem „podmioty współpracujące przy realizacji zadań”, „partnerzy w realizacji zadań”. Tymczasem w analizowanym Programie wskazano, jako realizatorów wiele podmiotów, a zatem nie jest jasne, kto jest głównym realizatorem Programu, co jest niedopuszczalne w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego wyprowadzonej z art. 2 Konstytucji RP i stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Na marginesie organ nadzoru wskazuje na nieprawidłową numerację zastosowaną w rozdziale 7 Programu: po jednostce 7.1 zastosowano jako kolejne jednostki 8.2, 8.3 itd. zamiast 7.2, 7.3 itd.

Kończąc, organ nadzoru wskazuje na § 2 uchwały, zgodnie z którym: *Tracą moc uchwała Nr XLI/275/2021 Rady Gminy Lelów z dnia 30 grudnia 2021r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz przeciwdziałania Narkomanii w gminie Lelów na 2022 rok*. Rada Gminy nie była upoważniona do stanowienia o utracie mocy ww. uchwały z dniem wejścia w życie analizowanej uchwały Nr XLVI/317/2022, tj. z dniem 26 maja 2022 r. Wymaga podkreślenia, że zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 2469), mocą której zmianie uległy m.in. przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, uchwalony przed dniem 1 stycznia 2022 r. gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, o którym mowa w art. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w brzmieniu dotychczasowym oraz gminny program przeciwdziałania narkomanii, o którym mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w brzmieniu dotychczasowym - zachowują moc do dnia uchwalenia gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii na podstawie art. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, nie dłużej jednak niż do dnia 31 marca 2022 r., i są finansowane na dotychczasowych zasadach. Tym samym uchwała uchylana w § 2, tj. uchwała Nr XLI/275/2021 Rady Gminy Lelów z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz przeciwdziałania Narkomanii w gminie Lelów na 2022 rok, zachowywała moc do dnia 31 marca 2022 r., zatem regulacja § 2 uchwały Nr XLVI/317/2022 jest bezprzedmiotowa. Uchylana uchwała w dniu podejmowania uchwały

Nr XLVI/317/2022, tj. w dniu 26 maja 2022 r. już nie obowiązywała, zatem Rada Gminy Lelów nie miała podstaw prawnych do decydowania o utracie mocy obowiązującej uchwały Nr XLI/275/2021. Uchylenie przepisów (czy też wprowadzenie regulacji o utracie mocy obowiązującej przepisów), które już nie obowiązują, jest wadliwe w kontekście wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a nadto może być przyczyną dezinformacji wynikającej z faktu zamieszczenia wadliwych przepisów w uchwale. Przepis § 2 uchwały może bowiem wywołać u odbiorcy wątpliwość, co do faktycznej daty utraty mocy obowiązującej uchwały Nr XLI/275/2021: z dniem 1 kwietnia 2022 r. – co wynika z ww. regulacji prawnych, czy też z dniem 26 maja 2022 r., tj. z dniem wejścia w życie przedmiotowej uchwały – jak błędnie określono w § 2 uchwały Nr XLVI/317/2022. Taki stan niepewności co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym i stanowi istotne naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

Omawiane 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVI/317/2022 Rady Gminy Lelów z dnia 26 maja 2022 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2022-2025 - 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