

Katowice, 15 stycznia 2021 r.

NPII.4131.1.45.2021

Rada Miasta Jastrzębie - Zdrój

**Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XVI.160.2020 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia gminnego programu przeciwdziałania narkomanii na 2021 r., w całości, jako sprzecznej z art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 2050 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 17 grudnia 2020 r. Rada Miasta Jastrzębie - Zdrój przyjęła gminny program przeciwdziałania narkomanii na 2021 r., stanowiący załącznik do uchwały.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 – ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii wynika, że:

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. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) w celu realizacji zadań, o których mowa w ust. 1, opracowuje projekt Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, zwanego dalej "Gminnym Programem", biorąc pod uwagę cele operacyjne dotyczące przeciwdziałania narkomanii, określone w Narodowym Programie Zdrowia. Gminny Program stanowi część gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych.

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.

3. Gminny Program uchwała rada gminy.

4. Gminny Program jest realizowany przez jednostkę wskazaną w tym programie.

5. W celu realizacji zadań, o których mowa w ust. 1, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może powołać pełnomocnika.

Tymczasem w załączniku do uchwały, w rozdziale 3 Programu Rada Miasta wskazała, że realizatorami Programu są: Wydział Polityki Społecznej i Mieszkaniowej – Główny Specjalista - Pełnomocnik Prezydenta Miasta do spraw rozwiązywania problemów alkoholowych, Instytucje, Organizacje Pozarządowe i Ruchy Samopomocowe: Zespół Ognisk Wychowawczych oraz inne instytucje, organizacje i ruchy samopomocowe działające na terenie miasta i prowadzące działalność profilaktyczną dotyczącą uzależnień, Niepubliczne Poradnie Leczenia Uzależnień, Ośrodek Pomocy Społecznej, Komenda Miejska Policji, Straż Miejska, Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej, Zakład Karny, Urząd Miasta i Miejski Ośrodek Kultury, oraz inne instytucje, placówki oświatowe, organizacje młodzieżowe.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru, należy uznać, iż Rada Miasta nie wskazała wprost jednostki, która będzie realizowała niniejszy Program (koordynowała realizację całego Programu). Ponadto, wskazując konkretny wydział zamiast jednostkę (Urząd) Rada Miasta wkroczyła w kompetencję organu wykonawczego, który to jest Kierownikiem Urzędu. Tym samym przedmiotowa uchwała została sformułowana w sposób sprzeczny z powołanym wyżej art. 10 ust. 4 cyt. ustawy.

Zważywszy na fakt, że unormowanie takie jest obligatoryjnym elementem uchwały podejmowanej w oparciu o przepis art. 10 ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii – jego brak będzie przesądzał o niekompletnej realizacji upoważnienia ustawowego. Dlatego też brak prawidłowego wskazania jednostki realizującej Program, stanowi istotne naruszenie prawa dyskwalifikujące uchwałę w całości.

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 października 2012 r. (sygn. akt II GSK 414/13 publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że *art. 10 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii do elementów przedmiotowo istotnych, jakie winien zawierać gminny program przeciwdziałania narkomanii, zalicza wskazanie przez radę gminy jednostki realizującej program. (...) Skoro ustawodawca zamieścił w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii stosowne odrębne postanowienie oznacza to, że miał na względzie wprowadzenie konieczności wyznaczenia przez Radę konkretnej jednostki (...).*

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, iż z istoty wyżej wskazanych przepisów wynika, że ma to być „program”, a więc plan działania gminy, zmierzający do osiągnięcia celów ustawowych. W gminnym programie przeciwdziałania narkomanii należy określić metody realizacji zadań wskazanych w art. 10 ust. 1 pkt 1 – pkt 5 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

W ocenie organu nadzoru, z treści omawianego Programu nie można wywieść realizacji zadań określonych w art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, tj. prowadzenia profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenia zajęć sportowo-

rekreacyjnych dla uczniów, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych. Wymaga zaznaczenia, że w Rozdziale 2 ust. 3 Programu Rada podjęła próbę realizacji zadań z art. 10 ust. 1 pkt 3 o przeciwdziałaniu narkomanii, jednakże określając metody realizacji zadania pominęła kwestie dotyczące prowadzenia działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych.

Konkludując, Rada Jastrzębie - Zdrój nie zrealizowała w sposób kompleksowy delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, co oznacza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, ponieważ nie zawiera elementów obligatoryjnych, wymaganych przepisami prawa.

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).

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **20 stycznia 2021 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego