



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.13.2025

Katowice, dnia 17 stycznia 2025 r.

Rada Miejska w Czeladzi

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/138/2024 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii dla Miasta Czeladź na lata 2025-2026”, w całości, jako sprzecznej z art. 4¹ ust. 5 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o wychowaniu w trzeźwości” w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 18 grudnia 2024 r. Rada Miejska w Czeladzi podjęła uchwałę Nr XI/138/2024 w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii dla Miasta Czeladź na lata 2025-2026.” Załącznik do uchwały stanowi GMINNY PROGRAM PROFILAKTYKI I ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW ALKOHOLOWYCH ORAZ PRZECIWDZIAŁANIA NARKOMANII DLA MIASTA CZELADŹ NA LATA 2025-2026, zwany dalej „Programem”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 20 grudnia 2024 r.

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że uchwała jest niezgodna z prawem. Rada Miejska nie wykonała bowiem prawidłowo dyspozycji wynikającej z art. 4¹ ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Zgodnie z treścią powołanego przepisu: *Zasady wynagradzania członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych określa rada gminy w gminnych programach rozwiązywania problemów alkoholowych.* Określenie przedmiotowych zasad jest jednym z obligatoryjnych elementów programu.

Natomiast z przepisu 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. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

W ocenie organu nadzoru, treść § 4 ust. 4 załącznika do uchwały jest niejasna i nieprecyzyjna, co stanowi istotne naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 4¹ ust. 5 ustawy.

W § 4 ust. 4 załącznika do uchwały Rada Miejska określiła wynagrodzenie dla członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych postanawiając, iż „ustala się wynagrodzenie dla sekretarza Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w wysokości 20% minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązujących w danym roku, a dla pozostałych członków GKRPA w wysokości 10% minimalnego wynagrodzenia za udział w pracach – posiedzeniach Komisji”.

W ocenie organu nadzoru takie określenie zasad wynagradzania członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, w jaki sposób wypłacane jest to wynagrodzenie – czy jest ono wypłacane miesięcznie (wynagrodzenie ryczałtowe), czy też każdorazowo za udział w posiedzeniu komisji. Należy wskazać, że ustalenie zasad jest na tyle nieczytelne, że trudno w ogóle stwierdzić, czy przykładowo pozostali członkowie Komisji otrzymują wynagrodzenie w wysokości 10% minimalnego wynagrodzenia za udział we wszystkich posiedzeniach np. w roku, czy też za udział w jednym posiedzeniu.

Ponadto, z treści omawianej regulacji zawartej w § 4 ust. 4 załącznika do uchwały wynika, iż wysokość wynagrodzenia dla sekretarza GKRPA uzależniona jest od wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązujących w danym roku. Z kolei wysokość wynagrodzenia dla pozostałych członków Komisji, uzależniona jest wyłącznie od wysokości minimalnego wynagrodzenia.

Zdaniem organu nadzoru, posłużenie się przez Radę sformułowaniem „minimalnego wynagrodzenia” – w odniesieniu do pozostałych członków Gminnej Komisji skutkuje niemożliwością ustalenia, w jakiej wysokości minimalne wynagrodzenie za pracę w okresie obowiązywania przedmiotowego Programu, tj. w okresie 2025 – 2026 r., będzie podstawą do wyliczenia wynagrodzenia dla pozostałych członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Z przedmiotowego Programu nie można wywieść, czy podstawą do wyliczenia ww. wynagrodzenia dla pozostałych 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.

Na marginesie można zaznaczyć, iż Rada uzależniając wysokość wynagrodzenia członków GKRPA od minimalnego wynagrodzenia za pracę winna wprost wskazać akt regulujący to wynagrodzenie, zwłaszcza, że przyjęty przez Radę 18 grudnia 2024 r. obowiązywać ma przez dwa kolejne lata tj. 2025-2026.

Organ nadzoru podkreśla, 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.

Przepis art. 4¹ ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości wskazuje na element obligatoryjny gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, a mianowicie – konieczność określenia zasad wynagradzania członków komisji. Pominięcie go w uchwale rady gminy bądź też jego nieprawidłowe określenie stanowi istotne naruszenie prawa, powodujące konieczność stwierdzenia nieważności całej uchwały.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Czeladzi w treści uchwały nie uregulowała prawidłowo zasad wynagradzania członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, tym samym w ocenie organu nadzoru, Rada nie wypełniła prawidłowo upoważnienia

wynikającego z art. 4¹ ust. 5 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 4¹ ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości w związku z art. 2 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Regulacja § 3 ust. 1 pkt 6 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 33 ust. 2, ust. 3 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. W wyżej powołanej regulacji załącznika do uchwały wskazano Wydział Edukacji, Polityki Społecznej i Sportu Urzędu Miejskiego jako podmiot współpracujący z realizatorem Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii. Należy podnieść, że w ocenie organu nadzoru, organ stanowiący miasta nie jest uprawniony do nakładania na wydział urzędu miasta (tu: Wydział Edukacji, Polityki Społecznej i Sportu) konkretnych obowiązków. Kompetencje w tym zakresie posiada wyłącznie wójt (tu: Burmistrz Miasta), gdyż zgodnie z treścią art. 33 ust. 2 ustawy organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Z kolei według art. 33 ust. 3 ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy oraz zgodnie z ust. 5 tego przepisu zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu. Wymaga podkreślenia, że podjęcie przedmiotowej uchwały i powierzenie jej wykonania Burmistrzowi Miasta otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego miasta do podjęcia działań zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały. Burmistrz Miasta określając sposób wykonania uchwały winien wyznaczyć wydziały urzędu miasta odpowiedzialne za wykonanie całości lub części zadań wynikających z tego aktu. Zatem to Burmistrz Miasta jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecania poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu (bądź konkretnym pracownikom) zadań zmierzających do jej realizacji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 1071/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Podobne zastrzeżenie należy odnieść również do regulacji zawartej w § 3 ust. 2 lit a, § 7 ust. 2 pkt 1 załącznika do uchwały. Dodatkowo należy wskazać, iż nałożony na Naczelnika Wydziału Edukacji, Polityki Społecznej i Sportu obowiązek składania burmistrzowi Miasta sprawozdania z realizacji działań programowych do końca I kwartału za rok poprzedni jest nieprawidłowy. Tylko organ wykonawczy gminy może nakładać na pracownika konkretnego Wydziału Urzędu Miejskiego obowiązek przedkładania mu wskazanych dokumentów. Rada nie posiada zatem takich kompetencji.

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Czeladzi w ww. zakresie istotnie naruszyła art. 33 ust. 2, ust. 3 i ust. 5 ustawy.

Ponadto, w § 7 ust pkt 2 i 3 załącznika do uchwały Rada przyjęła: *Burmistrz 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 miejskiej w terminie do dnia 30 czerwca roku następującego po roku, którego dotyczy raport (pkt 1). Burmistrz Miasta sporządza na podstawie ankiety opracowanej przez Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom 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 Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom w terminie do dnia 15 kwietnia roku następującego po roku, którego dotyczy informacja (pkt 3).*

Zdaniem organu nadzoru powyższe regulacje stanowią powtórzenie przepisu art. 4¹ ust. 2b i 2c ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Należy podkreślić, że organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do powtarzania przepisów ustawowych. Modyfikacja, powtórzenie bądź uzupełnienie przepisów ustawowych przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. CBOSA).

Reasumując należy uznać, iż obowiązek sporządzenia raportu z wykonania Programu przez Burmistrza Miasta, a także informacji z realizacji działań podejmowanych w danym roku wynika z ustawy i Rada Miejska nie ma kompetencji do wypowiedzania się w tym zakresie, a zatem § 7 ust pkt 2 i 3 załącznika do uchwały należy ocenić jako podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej i naruszający w stopniu istotnym art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Powyżej opisane uchybienia 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 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. 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 daty jego podjęcia (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 Olsztynie 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).

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 XI/138/2024 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii dla Miasta Czeladź na lata 2025-2026” - 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego