

Projekt

z dnia 13 lutego 2019 r.

Zatwierdzony przez

UCHWAŁA NR
RADY MIEJSKIEJ SKOCZOWA

z dnia 2019 r.

w sprawie wniesienia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego znak: NPII.4131.1.43.2019 z dnia 25 stycznia 2019r.

Na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2018r., poz. 994 z późn. zm.) oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2018r., poz. 1302 z późn. zm.)

Rada Miejska Skoczowa
uchwała:

§ 1. Wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 25 stycznia 2019r. znak: NPII.4131.1.43.2019 stwierdzające nieważność uchwały w części określonej jako lp. IV pkt 4 tabeli "Harmonogram wydatków gminnego programu profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych w Skoczowie na rok 2019", stanowiącego załącznik Nr 3 do uchwały nr III/12/2018 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 19 grudnia 2018r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii dla Gminy Skoczów na rok 2019.

§ 2. Do wniesienia skargi, podejmowania wszystkich czynności w toku postępowania i reprezentowania skarżącego przed Sądem Administracyjnym upoważnia się Burmistrza Miasta Skoczowa.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

2019.02.13
[Signature]

Uzasadnienie

W dniu 25 stycznia 2019r. Wojewoda Śląski Rozstrzygnięciem Nadzorczym NPII.4131.1.43.2019 stwierdził nieważność uchwały Nr III/12/2018 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 19 grudnia 2018r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii dla Gminy Skoczów na rok 2019, w części określonej jako lp. IV pkt 4 tabeli "Harmonogram wydatków gminnego programu profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych w Skoczowie na rok 2019", stanowiącego załącznik Nr 3 do uchwały, jako sprzecznej z art. 4¹ ust. 1 w związku z art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2137 z późn. zm.), dalej zwanej "ustawą".

Art. 4¹ wskazanej ustawy ust 1 brzmi: „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 w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, 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 poprzez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej.”

Kwestionowany przez organ nadzoru zapis dotyczy możliwości wydatkowania środków na uzupełnienie bazy sportowej i rekreacyjnej w Gminie Skoczów. W lp. IV wiersz 4 tabeli zatytułowanej Harmonogram wydatków gminnego programu profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych w Skoczowie na rok 2019, stanowiącego załącznik Nr 3 do uchwały, Rada Miejska w Skoczowie w ramach prowadzenia profilaktycznej działalności informacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenia pozalekcyjnych zajęć sportowych a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych postanowiła przeznaczyć 55.000 zł na zadanie określone jako wydatki inwestycyjne na uzupełnienie bazy sportowej i rekreacyjnej w Gminie Skoczów. Jako osoby, do których zostaną skierowane ww. działania

Rada wskazała dzieci, młodzież i mieszkańcy Gminy Skoczów, natomiast jako realizatora wskazała Urząd Miasta Skoczów.

W ocenie Urzędu rozbudowa infrastruktury, która ma służyć prowadzeniu pozalekcyjnych zajęć sportowych, jak również spędzaniu czasu wolnego w sposób wolny od używek jest zadaniem jak najbardziej zasadnym do realizacji w ramach profilaktyki przeciwdziałania problemom alkoholowym i narkomanii. Użycie przez ustawodawcę sformułowania „w szczególności” wskazuje też, że katalog zadań możliwych do realizacji w ramach profilaktyki jest katalogiem otwartym. W związku z powyższym proponujemy zaskarżenie rozstrzygnięcia nadzorczego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach.

BURMISTRZ
Mirosław Sitko

DYREKTOR
Ośrodka Pomocy Społecznej
Edyta Godziek
Edyta Godziek



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.43.2019

Katowice, dnia 25 stycznia 2019 r.

Rada Miejska Skoczowa

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/12/2018 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 19 grudnia 2018r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii dla Gminy Skoczów na rok 2019, w części określonej jako lp. IV pkt 4 tabeli "Harmonogram wydatków gminnego programu profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych w Skoczowie na rok 2019", stanowiącego załącznik Nr 3 do uchwały, jako sprzecznej z art. 4¹ ust. 1 w związku z art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2137 z późn. zm.), dalej zwanej "ustawą".

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Skoczowie przyjęła Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii dla Gminy Skoczów na rok 2019.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 grudnia 2018r.

W toku oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W lp. IV wiersz 4 tabeli zatytułowanej *Harmonogram wydatków gminnego programu profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych w Skoczowie na rok 2019*, stanowiącego załącznik Nr 3 do uchwały, Rada Miejska w Skoczowie w ramach prowadzenia profilaktycznej działalności informacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenia pozalekcyjnych zajęć sportowych a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych postanowiła przeznaczyć 55.000 zł na zadanie określone jako *wydatki inwestycyjne na uzupełnienie bazy sportowej i rekreacyjnej w Gminie Skoczów*. Jako osoby, do których zostaną skierowane ww. działania Rada wskazała dzieci, młodzież i mieszkańcy Gminy Skoczów, natomiast jako realizatora wskazała Urząd Miasta Skoczów.

Działanie przewidziane w omawianym postanowieniu uchwały wykracza poza zakres zadań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych i jest równoznaczne z

wykorzystaniem środków pochodzących z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu na cele inne, niż wyłącznie na walkę z problemami alkoholowymi lub przeciwdziałanie narkomanii.

Organ nadzoru podkreśla, iż normując przedmiotową materię należało mieć na uwadze treść już samej preambuły do ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, jej tytuł oraz art. 1 i 2 tej ustawy. Zauważyć należy, że organy państwa i jednostek samorządu terytorialnego uchwalając gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych powinien mieć na uwadze cel ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, który ogranicza swobodę uchwałodawczą w tym zakresie. W preambule ustawodawca wskazał na główny cel i przedmiot ochrony oraz wiodącą dyrektywę interpretacyjną przepisów wspomnianej ustawy stwierdzając, że życie obywateli w trzeźwości jest niezbędnym warunkiem moralnego i materialnego dobra Narodu. Jak wynika z art. 1 ustawy ww. cel ustawy organy jednostek samorządu terytorialnego powinny realizować poprzez podejmowanie działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy. Z art. 2 ustawy wynika z kolei, że zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi wykonuje się przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, w szczególności między innymi przez tworzenie warunków sprzyjających realizacji potrzeb, których zaspokajanie motywuje powstrzymanie się od spożywania alkoholu, ograniczanie dostępności alkoholu oraz zapobieganie negatywnym następstwom nadużywania alkoholu i ich usuwanie (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 24 września 2013r. sygn. akt III SA/Lu 335/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Nałożony na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek realizacji celów ustawy oznacza, że uchwały organów tych jednostek - podejmowane na podstawie upoważnień zawartych w ustawie - powinny realizować wskazany cel.

Przyjęte przez Radę w kwestionowanym przez organ nadzoru postanowieniu zadanie w oczywisty sposób kłóci się z koniecznością realizowania obowiązków wynikających z przepisu art. 41 ust. 1 ustawy.

Swoboda gminy w zakresie realizacji zadań, o których mowa w art. 41 ustawy - prowadzona w postaci gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych - jest bowiem ograniczona przez obowiązek realizowania celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zdaniem organu nadzoru możliwość rozszerzenia katalogu zadań realizowanych przez gminę dotyczyć może wyłącznie działań (których celowość wynikać będzie z przeprowadzonych przez gminę analiz), bezpośrednio związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracją społeczną osób uzależnionych od alkoholu. Przy takim założeniu realizacja działania określonego jako wydatki inwestycyjne na uzupełnienie bazy sportowej i rekreacyjnej w Gminie Skoczów, które stoją w sprzeczności z zadaniami gminy postawionymi przez ustawodawcę, oznacza naruszenie prawa.

Organ nadzoru zauważa, iż w niniejszych rozważaniach uwzględnić należy także zasadę legalizmu, wynikającą z treści art. 7 Konstytucji RP. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu organy władzy publicznej (a do nich niewątpliwie zalicza się organ stanowiący gminy) mogą działać jedynie na podstawie i w granicach przyznanych im uprawnień. Oznacza to, że podczas, gdy jednostka

posiada swobodę działania zgodnie z zasadą, iż co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko w tych przypadkach i w takim zakresie, w którym upoważnia je do tego prawo (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999r., s. 15, por. wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1997r., sygn. akt II SA 534/96, M. Podat. 1997/12/374).

Organ nadzoru podkreśla, iż zadanie gminy powinno być realizowane poprzez konkretne działania skierowane szczególnie do dzieci i młodzieży, a nie poprzez tworzenie infrastruktury, w oparciu o którą działania te będą prowadzone. Działalność inwestycyjna nie została ujęta wśród zadań gminy w tym zakresie, tym samym nie można jej finansować ze środków pochodzących z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu.

Reasumując, nie można uznać, iż korzystanie z miejsc "zagospodarowanych" dzięki środkom pochodzącym z tzw. "korkowego" będzie nakierowane wyłącznie na realizację celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Gminne place, tereny wypoczynku i rekreacji są miejscami przeznaczonymi do ogólnego korzystania przez (zwłaszcza) mieszkańców gminy. Tworzenie na terenie gminy tego rodzaju infrastruktury ma przede wszystkim na celu realizację własnego zadania gminy wyrażonego w art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem zadania własne gminy obejmują sprawy kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych. W ocenie organu nadzoru, wspieranie finansowe przy uzupełnianiu bazy sportowej i rekreacyjnej wykracza poza zakres działania wyłącznie na rzecz walki z problemami alkoholowymi. Gmina zatem winna znaleźć inne źródła finansowania tego rodzaju inwestycji, a środki pozyskane z zezwoleń na sprzedaż alkoholu przeznaczać na cele spójne z celami ustawy.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny 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.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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

Krzysztof Nowak