

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.15.2017.AZie

z dnia 25 stycznia 2017 r.

Rada Miasta Gorzowa Wlkp.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXVII/460/2016 Rady Miasta Gorzowa Wlkp. z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii pod nazwą Miejskiego Programu Przeciwdziałania Uzależnieniom na rok 2017 i Ramowego Programu Przeciwdziałania Uzależnieniom na lata 2017-2020 w następującym zakresie:

- w tytule uchwały sformułowanie „i Ramowego Programu Przeciwdziałania Uzależnieniom na lata 2017-2020”;
- § 2;
- w załączniku Nr 1 do uchwały w Rozdziale 2: pkt 2.6.2. Palenie Papierosów, pkt. 2.6.5. Internet i pkt. 2.6.6. Hazard;
- załącznik Nr 2 Ramowy Miejski Program Przeciwdziałania Uzależnieniom na lata 2017-2020.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 grudnia 2016 r. Rada Miasta Gorzowa Wlkp. podjęła uchwałę w sprawie Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii pod nazwą Miejskiego Programu Przeciwdziałania Uzależnieniom na rok 2017 i Ramowego Programu Przeciwdziałania Uzależnieniom na lata 2017-2020.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 grudnia 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza art. 4¹ ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.) oraz art. 10 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 224 ze zm.).

W myśl art. 4¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi do zadań własnych gminy należy prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu. We wskazanym przepisie ustawodawca wymienił też zadania, które w szczególności, gmina ma realizować. Natomiast w ust. 2 wskazanego przepisu postanowił, że realizacja zadań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu jest prowadzona w postaci gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych stanowiącego część strategii rozwiązywania problemów społecznych, uchwalanego corocznie przez radę gminy, uwzględniającego cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, określone w Narodowym Programie Zdrowia.

Zadaniem własnym gminy jest również, przeciwdziałanie narkomanii zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. W przepisie tym ustawodawca wymienił zadania, które winna gmina realizować. W celu realizacji tych zadań, prezydent miasta opracowuje projekt Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, biorąc pod uwagę cele operacyjne dotyczące przeciwdziałania narkomanii, określone w Narodowym Programie Zdrowia. Gminny Program stanowi część gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Gminny Program Przeciwdziałania Narkomanii uchwała rada gminy.

Alkoholizm i narkomania to problemy społeczne. Częścią strategii rozwiązywania tych problemów społecznych są uchwalane corocznie programy - gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i gminny program przeciwdziałania narkomanii. W przywołanych wyżej przepisach nie ma uregulowania, które zakazywałoby gminie uchwalenia jednego programu obejmującego program profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi i program przeciwdziałania narkomanii, pod warunkiem, że będzie on obejmował w sposób wyraźny zadania z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, jak i zadania z zakresu przeciwdziałania narkomanii oraz jeżeli będzie uchwalany corocznie. Ponadto w ramach tych programów powinny być realizowane wyłącznie te zadania, które rzeczywiście mają związek z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz przeciwdziałaniem narkomanii i nie mogą poza ten zakres wykraczać, tj. regulować problematyki szeroko rozumianych uzależnień, w tym np. uzależnień behawioralnych. Jest to szczególnie istotne z uwagi na obowiązujące zasady finansowania tych zadań. Realizacja zadań ujętych w programach profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi oraz przeciwdziałania narkomanii i zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, o której mowa w przepisach ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w ramach ww. programów, zgodnie z art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi jest finansowana z dochodów z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 lub art. 18¹ oraz dochodów z opłat określonych w art. 11¹ tej ustawy - i nie mogą być one przeznaczane na inne cele.

Tymczasem w załączniku Nr 1 do uchwały w Rozdziale 2. "Diagnoza" wskazano, że "Ramowy Miejski Program Przeciwdziałania Uzależnieniom na lata 2017-2020 jest realizacją zapisów Polityki Społecznej Gorzowa Wielkopolskiego 2023+ i wyznacza cele i kierunki działań w obszarze szeroko pojętej profilaktyki uzależnień w horyzoncie trzyletnim. Jego uzupełnieniem są zintegrowane programy roczne łączące dotychczasowe programy: Miejski Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Miejski Program Przeciwdziałania Narkomanii (...) Zadania te finansowane będą ze środków pozyskanych z pobieranych opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, które stanowią dodatkowe dochody miasta przeznaczane na profilaktykę w tym obszarze".

Ponadto w załączniku Nr 2 do uchwały w Rozdziale 2 pkt. 2.3.1. wskazano, że gorzowski ramowy program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii i innym uzależnieniom jest uchwalany w postaci trzyletniego ogólnego programu działań. Na jego podstawie gmina corocznie będzie uchwałać krótki roczny program-uszczegółowienie spełniający wprost zapis ustawy. Jako podstawę prawną programu wskazano ustawę o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawę o przeciwdziałaniu narkomanii oraz Narodowy Program Zdrowia. Dodatkowo w Rozdziale 3. "Diagnoza" postanowiono, że zadania zawarte w Programie i sposoby ich realizacji, dostosowane są do potrzeb lokalnych i możliwości prowadzenia określonych form pracy w oparciu o posiadane zasoby instytucjonalne i osobowe. Zadania te finansowane będą ze środków pozyskanych z pobieranych opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, które stanowią dodatkowe dochody miasta.

Organ nadzoru dokonał analizy Ramowego Miejskiego Programu Przeciwdziałania Uzależnieniom na lata 2017-2020, stanowiącego załącznik nr 2 do kwestionowanej uchwały, pod względem jego zgodności z obowiązującymi przepisami. Przeprowadzone postępowanie nadzorcze wykazało, że Rada Miasta Gorzowa podejmując uchwałę w zakresie załącznika nr 2 istotnie naruszyła prawo.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że ani przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ani ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii nie przewidują możliwości uchwalenia kilkuletniego programu przeciwdziałania uzależnieniom, który będzie stanowił podstawę do podjęcia krótkich rocznych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Rada Miasta jest legitymowana do wydawania aktów tylko wówczas i tylko w takim zakresie, który bezpośrednio wynika z treści woli ustawodawcy wyrażonej w upoważnieniu ustawowym, nie ma natomiast prawa do samoistnego, czyli niemającego podstawy prawnej w normie ustawowej, kształtowania podstaw prawnych własnego działania. Podjęcie uchwały w tej części nastąpiło zatem bez podstawy prawnej i z tych względów należało stwierdzić jej nieważność we wskazanym zakresie.

Niezależnie od powyższego, dokonana przez organ nadzoru analiza Ramowego Miejskiego Programu Przeciwdziałania Uzależnieniom na lata 2017-2020 wykazała ponadto, że narusza ona prawo również z innego powodu, a mianowicie oprócz zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, obejmuje on swoim zakresem również problematykę palenia papierosów, dopalaczy oraz tzw. uzależnień behawioralnych, tj. uzależnienia od internetu i hazardu (Rozdział 3. pkt 3.7.2., 3.7.4., 3.7.5., 3.7.6. załącznika Nr 2 do uchwały). Realizacja tych zadań nie może być finansowana ze środków pozyskanych z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Środki finansowe pozyskane z tych opłat powinny zostać w całości przeznaczone na finansowanie realizacji zadań w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. W ocenie organu nadzoru finansowanie ze środków pozyskanych z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeciwdziałania uzależnieniom innym niż alkoholizm i narkomania stanowi istotne naruszenie prawa.

Wobec powyższego uzasadnione jest stwierdzenie nieważności załącznika Nr 1 do uchwały w części dotyczącej Rozdziału 2. pkt 2.6.2., 2.6.5 i 2.6.6, gdyż odnoszą się one do problematyki palenia papierosów, uzależnienia od internetu oraz hazardu.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek