



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 11 sierpnia 2022 r.

PN.III.4131.1.122.2022

**Pan
Janusz Józef Kędzia
Przewodniczący
Rady Miejskiej w Kluczborku
ul. Katowicka 1
46-200 Kluczbork**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079)

stwierdzam

nieważność uchwały nr XLVI/694/22 Rady Miejskiej w Kluczborku z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie porozumienia z Gminą Opole – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 czerwca 2022 r. Rada Miejska w Kluczborku, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 12 oraz art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) podjęła uchwałę nr XLVI/694/22 w sprawie porozumienia z Gminą Opole. W załączniku do przedmiotowej uchwały rada zawarła treść porozumienia z Gminą Opole w sprawie powierzenia Gminie Opole realizacji zadania publicznego polegającego na przyjmowaniu do izby wytrzeźwień funkcjonującej w strukturze Miejskiego Ośrodka Pomocy Osobom Bezdomnym i Uzależnionym w Opolu osób dowiezionych w stanie nietrzeźwym z terenu Gminy Kluczbork oraz objęcia ich działaniami profilaktyczno - motywującymi.

Przedmiotowy akt wpłynął do tutejszego organu nadzoru 14 lipca 2022 r.

W ocenie organu nadzoru uchwała Rady Miejskiej w Kluczborku nr XLVI/694/22 istotnie naruszyła art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1119 ze zm.).

Organ stanowiący gminy wywodzi prawo do podjęcia uchwały z art. 18 ust. 2 pkt 12 oraz z art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z przywołanymi przepisami do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku. Współdziałanie gmin może przybrać postać (obok związku międzygminnego i stowarzyszenia) porozumienia międzygminnego zawartego na podstawie art. 74 ust. 1, w którym to porozumieniu następuje powierzenie jednej z jego stron określonych zadań publicznych. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi organy jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane do podejmowania 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. W kwestionowanej uchwale rada miejska wyraziła zgodę na zawarcie z Gminą Opole porozumienia, w ramach którego nastąpiło przekazanie zadania polegającego na przyjmowaniu do izby wytrzeźwień funkcjonującej w strukturze Miejskiego Ośrodka Pomocy Osobom Bezdomnym i Uzależnionym w Opolu, osób dowiezionych w stanie nietrzeźwym z terenu Gminy Kluczbork oraz objęcia ich działaniami profilaktyczno – motywującymi. Artykuł 39 ust. 1 przywołanej ustawy umożliwia organom jednostek samorządu terytorialnego w miastach liczących ponad 50 000 mieszkańców oraz organom powiatu organizowanie i prowadzenie izby wytrzeźwień. Prowadzenie tego typu placówki nie jest zadaniem obowiązkowym jednostki samorządu terytorialnego. Na fakultatywny charakter przepisu art. 39 ust. 1 ustawy wskazuje użycie przez ustawodawcę sformułowania "mogą organizować i prowadzić".

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru ustalił, iż Gmina Kluczbork nie spełnia przesłanek art. 39 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Wobec powyższego, gmina Kluczbork nie mogłaby utworzyć i prowadzić izby wytrzeźwień, z uwagi na niespełnienie kryteriów ustalonych przez ustawodawcę. Jak

wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 stycznia 2016 r. (sygn. akt III SA/GI 2508/15) sprawa utworzenia i prowadzenia izby wytrzeźwień jest uprawnieniem, lecz nie każdej gminy, a tylko miejskiej o liczbie mieszkańców przekraczających 50 000 osób. Tylko taka gmina ma swobodę decydowania o podjęciu współdziałania, o jego zakresie podmiotowym i przedmiotowym, o formach, w jakich będzie realizowane zadanie i o strukturach organizacyjnych współdziałania, lecz w ramach obowiązującego porządku prawnego. Skoro zatem gmina nie może utworzyć izby wytrzeźwień z racji ilości mieszkańców, to nie może zgodnie z prawem przekazać w drodze porozumienia zadania które na niej, zgodnie z wolą ustawodawcy, nie ciąży (wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2014 r. sygn. akt. II GSK 414/13).

Niezależnie od powyższych ustaleń organ nadzoru wskazuje, iż zamieszczenie w uchwale rady miejskiej załącznika zawierającego treść porozumienia stanowi naruszenie art. 18 ust. 2 pkt. 12 w związku z art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Mimo, iż podjęcie uchwały wyrażającej zgodę w sprawie współdziałania z innymi gminami należy do wyłącznej właściwości rady gminy to wskazanie konkretnej treści porozumienia jest przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z poglądem prezentowanym w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku wyrażenie woli o powierzeniu zadań innej gminie w drodze porozumienia międzygminnego należy do wyłącznej właściwości rady gminy, natomiast samo złożenie oświadczenia woli o zawarciu porozumienia należy do kompetencji organu uprawnionego do reprezentacji gminy na zewnątrz, czyli na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do wójta (II SA/Bk 715/10, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 16 grudnia 2010 r., LEX752402). Uchwała rady gminy o wyrażeniu woli współdziałania z innymi gminami zawierająca projekt porozumienia w ocenie organu nadzoru została podjęta z naruszeniem przepisów ustawy określających kompetencje organu stanowiącego. Kompetencji rady gminy do stanowienia przepisów gminnych nie można domniemywać. Konieczna jest każdorazowa wyraźna podstawa prawna (vide: wyrok NSA z 10 października 2000 r., II SA/Kr 749/00).

Reasumując Rada Miejska w Kluczborku podejmując uchwałę nr XLVI/694/22 w sprawie porozumienia z Gminą Opole, w istotny sposób naruszyła przepisy dotyczące

możliwości zawierania porozumień poprzez wyrażenie zgody na zawarcie porozumienia na powierzenie zadania do którego wykonania nie była uprawniona z mocy prawa. Ponadto projekt porozumienia, który stanowi załącznik do uchwały wykracza poza zakres delegacji ustawowej.

W piśmiennictwie i orzecznictwie do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zwłaszcza gdy podjęty akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Ewelina Kurzydło
Dyrektor Wydziału
Prawnego i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Joanna Majewska, Referent prawny, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 549.