



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 17 stycznia 2025 r.

Poz. 370

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.11.2025.PB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 17 stycznia 2025 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 4 uchwały VII/45/24 Rady Gminy Zawady z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2025 – 2028.

UZASADNIENIE

W dniu 17 grudnia 2024 r. Rada Gminy Zawady podjęła uchwałę Nr VII/45/24 w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2025 – 2028. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 18 grudnia 2024 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została w części z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru w dniu 15 stycznia 2025 r. wszczął postępowanie nadzorcze celem wyeliminowania wadliwych zapisów uchwały z obrotu prawnego. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), poprzez przyjęcie, że ww. uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

W § 4 uchwały przyjęto, iż „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego”.

Zgodnie z art. 4¹ ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 z późn. zm), realizacja zadań, o których mowa w ust. 1, jest prowadzona w postaci uchwalonego przez radę gminy gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, który stanowi część strategii rozwiązywania problemów społecznych i który uwzględnia cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, określone w Narodowym Programie Zdrowia. Elementem gminnego programu mogą być również zadania związane z przeciwdziałaniem uzależnieniom behawioralnym. Gminny program jest realizowany przez ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, o których mowa w przepisach o pomocy społecznej, lub inną jednostkę wskazaną w tym programie. W celu realizacji gminnego programu wójt (burmistrz, prezydent miasta) może powołać pełnomocnika.

Z kolei art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1939 z późn. zm.) wskazuje zadania z obszaru przeciwdziałania narkomanii i normuje, iż zadania te należą do zadań własnych gminy. Realizacja tych zadań jest prowadzona w ramach wskazanego wyżej programu.

Podkreślenia wymaga, iż przepis art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, określa, jakie akty publikowane są w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W przedmiotowej sprawie publikacja badanej uchwały byłaby uzasadniona jedynie wtedy, gdyby obowiązek ogłoszenia wynikał z przepisu szczególnego (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych) albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych).

Przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego. Nie zawiera bowiem uregulowań będących źródłem praw czy obowiązków obywateli, usytuowanych poza strukturami aparatu administracji. Podkreślenia wymaga, iż aby akt normatywny uznany został za przepis powszechnie obowiązujący, spełnione muszą zostać określone wymogi tj. musi on być wydany przez kompetentny organ na podstawie upoważnień ustawowych, w swej treści zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata), a samo upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne i konkretne, tzn. jednoznacznie wskazywać, że danemu organowi została przekazana do unormowania określona sfera prawna, że zostały mu przyznane kompetencje do uchwalenia treści prawodawczych, które wyznaczają ich adresatom pewien sposób zachowania się, w formie nakazów, zakazów lub uprawnień.

Powyższa argumentacja organu nadzoru zgodna jest z poglądem judykatury, zgodnie z którym wykładania ww. upoważnień ustawowych prowadzi do wniosku, że przedmiotowa uchwała stanowi jedynie akt kierownictwa wewnętrznego i dotyczy wyłącznie działalności organu, do którego został skierowany (vide: wyrok NSA z 11 kwietnia 2017 r. sygn. akt II GSK 2108/15, wyrok WSA w Opolu z 1 kwietnia 2021 r. sygn. akt II SA/Op 27/21, wyrok WSA w Gdańsku z 9 lipca 2020 r. sygn. akt III SA/Gd 328/20). Wskazany pogląd judykatury, w ocenie organu nadzoru, pozostaje aktualny i w obowiązującym obecnie stanie prawnym, w którym przyjmowany jest wspólny program w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałaniu narkomanii zamiast dotychczasowych dwóch odrębnych programów.

Podsumowując, badana uchwała Rady Gminy Zawady nie zawiera żadnych jednostek redakcyjnych w formie przepisów, z których można byłoby wywieść normy prawne przypisane aktom prawa miejscowego ani nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W świetle powyższego, wymieniona na wstępie uchwała winna wejść w życie z dniem podjęcia, a co za tym idzie – stwierdzenie nieważności treści § 4 uchwały jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Urszula Matusiewicz-Jasińska