



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 29 stycznia 2026 r.

Poz. 468

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.4.2026.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 29 stycznia 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

§ 3 uchwały Nr XIV/106/2025 Rady Miejskiej w Kleszczelach z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2026 – 2027 oraz jej załącznika w zakresie rozdziału VIII pkt 1 i pkt 3.

UZASADNIENIE

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 stycznia 2026 r. Analiza formalnoprawna uchwały wykazała istotne naruszenie prawa, tj. 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 § 3 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. Sam fakt, że ustawa daje radzie gminy prawo do podjęcia w sprawie gminnego programu specjalnej uchwały nie oznacza, że będzie ona miała formę przepisów powszechnie obowiązujących (vide: wyrok WSA w Lublinie z 16 lutego 2016 r., sygn. akt III SA/Lu 914/15).

Powyższa argumentacja organu nadzoru zgodna jest z poglądem judykatury, zgodnie z którym „gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminny program przeciwdziałania narkomanii stanowią akty zaadresowania wewnętrznego. Nie mają zatem waloru aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, o jakich mowa w art. 40 ust. 1 u.s.g. Przyjęcie gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnego programu przeciwdziałania narkomanii nie jest więc stanowieniem aktu prawa miejscowego, czyli źródła prawa powszechnie obowiązującego, wykonawczego do ustawy i wiążącego na zewnątrz, lecz aktu wewnętrznego, o czasowo ograniczonym obowiązaniu, wiążącego tylko w ramach struktury administracji i to w specyficzny sposób, charakterystyczny dla aktów planowania” (wyrok NSA z dnia 18 marca 2025 r., sygn. akt II GSK 1653/24).

Podsumowując, badana uchwała Rady Miejskiej w Kleszczelach 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 orzecznictwie podnosi się, iż w sytuacji, gdy rada "sztucznie" (bezpodstawnie) nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale niespełniającej wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego, akt pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju (np. akt wewnętrzny). Wystarczającym jest w takim przypadku stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w tej części, która wskazuje na jej prawotwórczy charakter (vide: wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2677/15).

Ponadto, regulacje zawarte w rozdziale VIII Programu pt. „Finansowanie i koordynacja Programu” pkt 1 i pkt 3, zawierające informacje, iż finansowanie realizacji poszczególnych zadań dokonywane będzie z rocznych opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz wskazanie, iż środki na realizację programu z podziałem na poszczególne zadania określone są w budżecie Gminy: 1) w zakresie zapobiegania alkoholizmowi: dział 851, rozdział: 85154; 2) w zakresie zapobiegania narkomanii: dział 851, rozdział: 85153, dotyczą kwestii stricte wykonawczych, których określenie należy do kompetencji Burmistrza. Z treści przepisu art. 4¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wynika wprawdzie, iż nie stanowi on katalogu zamkniętego, jednakże nie oznacza to dowolności przyjętej regulacji, która powinna odnosić się do zadań i działań gminy związanych z zapobieganiem pojawieniu się zjawiska alkoholizmu, jego ograniczeniem albo też rozwiązywaniem problemów powstałych w związku z nadużywaniem alkoholu. Rada Gminy uchwalając program powinna dostosować jego treść do potrzeb społecznych i lokalnych na swoim terenie i to w taki sposób, aby jak najskuteczniej zapobiegać niebezpiecznemu zjawisku alkoholizmu (vide: wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Lu 175/08). Umieszczenie zatem w przedmiotowym programie zapisów ustalających zasady finansowania realizacji poszczególnych zadań oraz ich budżetowej klasyfikacji dokonane zostało bez upoważnienia ustawowego, stanowiąc tym samym istotne naruszenie prawa i w tym zakresie winno być wyeliminowane z obrotu prawnego. Jednocześnie organ nadzoru zwraca uwagę na dosyć ogólnikową – jedynie jako przytoczenie - regulację programową w zakresie realizacji przewidzianego zadania ustawowego, tj. wspierania zatrudnienia socjalnego poprzez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej. W treści powyższego Programu Rada powinna nie tylko zawrzeć wszystkie zadania, jakie zostały na nią nałożone poprzez art. 4¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ale również szczegółowo określić sposób wykonywania tych zadań.

Mając na uwadze przedstawioną wyżej argumentację, zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 3 uchwały oraz jej załącznika w zakresie rozdziału VIII pkt 1 i pkt 3.

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