



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 27 lutego 2026 r.

Poz. 985

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.26.2026.PB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 26 lutego 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 XX/121/2026 Rady Gminy Czyże z dnia 29 stycznia 2026 roku w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2026-2028.

UZASADNIENIE

W dniu 29 stycznia 2026 r. Rada Gminy Czyże podjęła uchwałę nr XX/121/2026 w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2026-2028. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 30 stycznia 2026 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 20 lutego 2026 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 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 nieuprawnione przyjęcie, że ww. uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

W § 3 ww. uchwały Rada Gminy Czyże postanowiła, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

W ocenie organu nadzoru taki zabieg legislacyjny jest prawnie niedopuszczalny ze względu na charakter norm prawnych zawartych w uchwale. Przyjęte uchwałą postanowienia stanowią akt kierownictwa wewnętrznego, adresowanego do organów gminy i podporządkowanych gminie podmiotów oraz innych jednostek z nią współpracujących. Treścią Programu są zapisy mające charakter diagnoz, analiz, wniosków, planów, celów i zasad polityki, których założeniem jest ustalenie potrzeb osób uzależnionych i działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów w tym zakresie.

Podkreślić w tym miejscu wypada, że aby uznać dany akt prawny za akt normatywny, zawierający przepisy powszechnie stosowanego prawa, muszą zostać spełnione określone wymogi. Akt taki musi 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. Oznacza to, że norma prawna stanowiąca podstawę do stanowienia prawa w danej materii musi jednoznacznie wskazywać, że 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).

Rada Gminy Czyże postanowiła, iż kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od uprzedniej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wskazać w tym miejscu należy, że akty stanowione przez radę gminy podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym określa art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W przedmiotowej sprawie publikacja badanej uchwały byłaby uzasadniona jedynie wtedy, gdyby obowiązek ogłoszenia wynikał z przepisu szczególnego (art. 13 pkt 10 ww. ustawy) albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 tej ustawy).

Uchwała w przedmiocie Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii do takiej grupy aktów jednak nie należy. Stanowisko organu nadzoru w tym zakresie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 marca 2025 r. sygn. akt II GSK 1653/24 wskazał, że „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 obowiązywaniu, wiążącego tylko w ramach struktury administracji i to w specyficzny sposób, charakterystyczny dla aktów planowania” (por. także wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2017 r. sygn. akt II GSK 2108/15).

Wyjaśnić dodatkowo należy, że wyeliminowanie z obrotu prawnego § 3 ww. uchwały spowoduje, iż jako akt kierownictwa wewnętrznego wejdzie on w życie z dniem podjęcia. W judykaturze wyrażany jest pogląd, zgodnie z którym należy odróżnić sytuację, gdzie rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym od sytuacji, w której rada - jak ma to miejsce w rozpoznanej sprawie - "sztucznie" (bezpodstawnie) nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale nie spełniającej wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, z kolei w drugim pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju - np. akt wewnętrzny (vide: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2024 r. sygn. akt 472/24, wyrok WSA w Rzeszowie z 5 października 2023 r. sygn. akt II SA/Rz 652/23, wyrok WSA w Kielcach z 11 lutego 2021 r. sygn. akt II SA/Ke 1025/20), który obowiązuje od dnia jego podjęcia.

Końcowo zwraca się uwagę, iż stanowisko co do kwalifikacji ww. uchwały, jako aktu wewnętrznego, było już wyrażone w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Podlaskiego nr NK-II.4131.67.2023.AB z dnia 31 marca 2023 r. wydanym do uchwały nr XXXIX/222/2023 Rady Gminy Czyże z dnia 25 stycznia 2023 roku w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2023-2025.

Mając powyższe na względzie, postanawia się jak na wstępie.

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