



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 27 marca 2026 r.

Poz. 1374

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-II.4131.46.2026.AJ WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 26 marca 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 XXIV/136/2026 Rady Gminy Poświętne z dnia 26 lutego 2026 r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii dla Gminy Poświętne na lata 2026-2028.

UZASADNIENIE

W dniu 26 lutego 2026 r. Rada Gminy Poświętne podjęła uchwałę nr XXIV/136/2026 w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii dla Gminy Poświętne na lata 2026-2028, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 marca 2026 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 11 marca 2026 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. 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.

Analiza formalnoprawna uchwały wykazała istotne naruszenie 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 postanowiono: „*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 obowiązywaniu, 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, analizowana uchwała Rady Gminy Poświętne 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 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, stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w tym zakresie oznacza, że akt pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju (np. akt wewnętrzny) - vide: wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2677/15.

Mając na uwadze przedstawioną wyżej argumentację, zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 3 uchwały Nr XXIV/136/2026 Rady Gminy Poświętne z dnia 26 lutego 2026 r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii dla Gminy Poświętne na lata 2026-2028.

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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli
Bożena Gołębiowska