



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 27 stycznia 2025 r.

Poz. 601



**WOJEWODA LUBELSKI**

PN-II.4131.11.2025

Lublin, dnia 24 stycznia 2025 r.

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

**stwierdzające nieważność uchwały Nr VI/38/24 Rady Gminy Obsza z dnia 30 grudnia 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii w Gminie Obsza na lata 2022-2025, w części obejmującej § 3 w brzmieniu: "w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego".**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 i 1572)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VI/38/24 Rady Gminy Obsza z dnia 30 grudnia 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii w Gminie Obsza na lata 2022-2025, w części obejmującej § 3 w brzmieniu: "w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego".

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr VI/38/24 została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 stycznia 2025 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy wprowadziła zmiany w uchwale Nr XXXII/214/22 Rady Gminy Obsza z dnia 30 marca 2022 w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii w Gminie Obsza na lata 2022-2025.

Uchwała podjęta została na podstawie art. 4<sup>1</sup> ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 ze zm.) oraz art. 10 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1939).

Zgodnie z art. 4<sup>1</sup> ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu należy do zadań własnych gmin. W szczególności zadania te obejmują:

- 1) zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu;

- 2) udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą domową;
- 3) prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej oraz działalności szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwdziałania narkomanii oraz uzależnieniom behawioralnym, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo - wychowawczych i socjoterapeutycznych;
- 4) (uchylony);
- 5) wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych;
- 6) podejmowanie interwencji w związku z naruszeniem przepisów określonych w art. 13<sup>1</sup> i 15 ustawy oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego;
- 7) wspieranie zatrudnienia socjalnego przez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej i klubów integracji społecznej.

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 (art. 4<sup>1</sup> ust. 2).

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii przeciwdziałanie narkomanii należy do zadań własnych gminy, obejmujących:

- 1) zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych i osób zagrożonych uzależnieniem;
- 2) udzielanie rodzinom, w których występują problemy narkomanii, pomocy psychospołecznej i prawnej;
- 3) prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie zajęć sportowo - rekreacyjnych dla uczniów, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo - wychowawczych i socjoterapeutycznych;
- 4) wspomaganie działań instytucji, organizacji pozarządowych i osób fizycznych, służących rozwiązywaniu problemów narkomanii;
- 5) pomoc społeczną osobom uzależnionym i rodzinom osób uzależnionych dotkniętym ubóstwem i wykluczeniem społecznym i integrowanie ze środowiskiem lokalnym tych osób z wykorzystaniem pracy socjalnej i kontraktu socjalnego.

Realizacja zadań, o których mowa w ust. 1, jest prowadzona w ramach programu, o którym mowa w art 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zwanego dalej "Gminnym Programem" (ust. 2).

W § 3 przedmiotowej uchwały postanowiono, że *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie słów: "w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego" nie znajduje uzasadnienia prawnego i pozostaje w sprzeczności z 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). Przepis ten określa katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, który obejmuje:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;

- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statutu województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo - gminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego, stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
  - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
  - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Określony w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest zamknięty i nie może być dowolnie rozszerzany.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała Rady Gminy Obsza nie stanowi aktu prawa miejscowego, a także nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym z mocy przepisów szczególnych. Tym samym brak jest podstaw do zarządzenia ogłoszenia przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Stosownie do treści art. 87 ust. 2 Konstytucji akty prawa miejscowego, bez względu na ich rodzaj, są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Powszechnie obowiązujący charakter aktu prawa miejscowego wyraża się w kształtowaniu sytuacji prawnej (praw i obowiązków) różnych kategorii adresatów (przede wszystkim mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego), którzy organizacyjnie lub służbowo nie są podporządkowani organowi wydającemu akt.

Przedmiotowa uchwała nie kreuje po stronie mieszkańców gminy żadnych praw ani obowiązków. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 29 maja 2024 r. sygn. akt III SA/Łd 105/24 (...) *wykładnia upoważnień ustawowych zawartych w art. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz w art. 10 ust. 2 i 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii prowadzi do wniosku, że gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminny program przeciwdziałania narkomanii stanowią uchwalane 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 zatem stanowieniem aktu prawa miejscowego, czyli źródła prawa powszechnie obowiązującego, wykonawczego do ustawy 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. Programy te stanowią jedynie akty kierownictwa wewnętrznego, dotyczące wyłącznie działalności organu, do którego zostały skierowane. Programy określają jedynie sposób realizacji zadań w zakresie zwiększania dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu lub środków odurzających, udzielania pomocy psychospołecznej, prawnej i socjalnej rodzinom z problemem alkoholowym lub problemem narkomanii, prowadzenia profilaktycznej*

*działalności edukacyjnej i informacyjnej, w szczególności wśród dzieci i młodzieży, itp. oraz osoby i jednostki odpowiedzialne za wykonanie nałożonych zadań. Podkreślić należy, że osoby, do których adresowana jest uchwała powiązane są wyłącznie więzami podległości z organem, który akt wydał, uchwała nie jest zatem kierowana do mieszkańców gminy. Program jest aktem prawnym wiążącym organ gminy i określającym sposoby działania gminy w zakresie realizacji zadań określonych w ustawie i wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi i w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii. 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. Stanowisko to, które Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w pełni podziela, wyrażone zostało zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych jak i w doktrynie prawa (por. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 11 kwietnia 2017 r., sygn. akt II GSK 2108/15, z 4 grudnia 1997 r., sygn. akt II SA/Wr 535/97, oraz z dnia 23 czerwca 2003 r., sygn. akt II SA/Po 502/03; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 6 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Op 40/14; także I. Skrzydło - Niżnik, w: I. Skrzydło - Niżnik, G. Zalas, Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. Komentarz, Zakamycze 2002; A. Ważny, w: A. Ważny, W. Kotowski, B. Kurzępa, Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz, wyd. II, WKP 2019, publ. jak wyżej).*

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/38/24 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

**Krzysztof Komorski**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Obsza
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Obsza