



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 13 stycznia 2026 r.

Poz. 201



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.384.2025

Lublin, dnia 9 stycznia 2026 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność Uchwały Nr XI/99/2025 Rady Gminy Drelów z dnia 19 grudnia 2025 r. w sprawie przyjęcia Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii w Gminie Drelów na lata 2026-2029, w części obejmującej § 3.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/99/2025 Rady Gminy Drelów z dnia 19 grudnia 2025 r. w sprawie przyjęcia Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii w Gminie Drelów na lata 2026-2029, w części obejmującej § 3.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XI/99/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 grudnia 2025 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano m.in. art. 4¹ ust. 2 i 5 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 ze zm.).

Zgodnie z art. 4¹ 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. 13¹ 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. 4¹ ust. 2).

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1939 ze zm.) 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. 4¹ 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 podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego*”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja 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 niezespolonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty 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 stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej, 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 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. 4¹ 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)".

Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 17 kwietnia 2025 r., sygn. akt III SA/Łd 131/25.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XI/99/2025, 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 Drelów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Drelów