



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 27 października 2025 r.

Poz. 7420

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.206.2025.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 20 października 2025 r.

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

orzekam

nieważność § 4 w zakresie zwrotu "po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego" uchwały nr XVII/157/25 Rady Gminy i Miasta Odolanów z dnia 29 września 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr X/81/24 Rady Gminy i Miasta Odolanów z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii w Gminie i Mieście Odolanów na rok 2025 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 września 2025 r. Rada Gminy i Miasta Odolanów podjęła uchwałę nr XVII/157/25 w sprawie zmiany uchwały nr X/81/24 Rady Gminy i Miasta Odolanów z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii w Gminie i Mieście Odolanów na rok 2025, dalej "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) oraz art. 41 ust. 1 i 2, art. 182 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2151)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 2 października 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Mocą badanej uchwały Rada Gminy i Miasta Odolanów postanowiła zmienić uchwałę nr X/81/24 Rady Gminy i Miasta Odolanów z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii w Gminie i Mieście Odolanów na rok 2025.

Rada w § 4 uchwały przyjęła: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego".

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, t.j.), dalej "ustawa o wychowaniu w trzeźwości": "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 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. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1939, tj.), dalej "ustawa", wskazuje zadania z obszaru przeciwdziałania narkomanii i normuje, iż należą one do zadań własnych gminy. Realizacja tych zadań jest prowadzona w ramach programu, o którym mowa w art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a który zwany jest "Gminnym Programem" (art. 10 ust. 2 ustawy).

Żaden ze wskazanych wyżej przepisów, stanowiących podstawę prawną podjęcia uchwały, nie stanowi ani o jej charakterze jako aktu prawa miejscowego, ani nie stanowi wprost o obowiązku publikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Przepis 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), dalej "ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych", określa, jakie akty publikowane są w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W przedmiotowej sprawie publikacja wskazanej 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. Organ nadzoru chciałby podkreślić, iż aby akt normatywny uznany został za przepis powszechnie obowiązujący, spełnione muszą zostać określone wymogi - 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. musi ono jednoznacznie wskazywać, że organowi temu została przekazana do unormowania określona sfera prawna, że zostały mu przyznane kompetencje do uchwalenia nie jakichkolwiek treści, ale treści prawodawczych, to jest wyznaczających ich adresatom pewien sposób zachowania się, w formie nakazów, zakazów lub uprawnień.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, niedopuszczalne jest skierowanie przedmiotowej uchwały do publikacji w publikatorze (§ 4 uchwały), co powoduje, że § 4 uchwały we wskazanym zakresie został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Przedmiotowa uchwała nie jest bowiem, ani aktem prawa miejscowego, ani nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Powyższa ocena organu nadzoru zgodna jest z poglądem judykatury, zgodnie z którym wykładania upoważnień ustawowych zawartych w art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz art. 10 ust. 2 i 3 ustawy prowadzi do wniosku, że przedmiotowa uchwała stanowi akt zaadresowany wewnętrznie, nie ma zatem waloru aktów normatywnych powszechnie obowiązujących. Uchwała stanowi jedynie akt kierownictwa wewnętrznego, dotyczy wyłącznie działalności organu, do którego została skierowana (wyrok NSA z 11 kwietnia 2017 r. II GSK 2108/15, wyrok WSA w Łodzi z 29 maja 2024 r. III SA/Łd 105/24, wyrok WSA w Opolu z 1 kwietnia 2021 r. II SA/Op 27/21, wyrok WSA w Gdańsku z 9 lipca 2020 r. III SA/Gd 328/20, CBOSA). Wskazany pogląd judykatury, w ocenie organu nadzoru, pozostaje aktualny i w obowiązującym obecnie stanie prawnym, w którym przyjmowany jest wspólny program w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałaniu narkomanii zamiast dotychczasowych dwóch odrębnych programów.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy i Miasta Odolanów

Burmistrz Gminy i Miasta Odolanów