



DZIENNIK URZĘDOWY

DZIENNIK ABC PRO

Warszawa, dnia 1 grudnia 2016 r.

Poz. 1

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-N.4131.73.5.2025.KP WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 9 czerwca 2025 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 3. we fragmencie „po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr XVIII/111/25 Rady Gminy Łagiewniki z dnia 29 maja 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr VIII/62/24 z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Uzależnień na 2025 rok”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Łagiewniki, na sesji w dniu 29 maja 2025 r., podjęła uchwałę Nr XVIII/111/25 w sprawie zmiany uchwały nr VIII/62/24 z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Uzależnień na 2025 rok”, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 czerwca 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §3 we fragmencie „po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Analizowaną uchwałą Rada Gminy Łagiewniki zmieniła uchwałę nr VIII/62/24 z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Uzależnień na 2025 rok”. W § 3 uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 czerwca 2025 roku.

Przede wszystkim należy zauważyć, że treść badanej uchwały dotyczy zmiany Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Uzależnień. Programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii nigdy nie były uznawane za akty prawa miejscowego, podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, bowiem są aktami programowymi i uznawane są za akty kierownictwa wewnętrznego danej jednostki samorządu terytorialnego. Dodatkowo należy podkreślić, że uchwała pierwotna, tj. uchwała nr VIII/62/24 Rady Gminy Łagiewniki z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Uzależnień na 2025 rok”, nie była skierowana do publikacji.

Zgodnie z art. 4¹ ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 ze zm.) prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych

od alkoholu należy do zadań własnych gmin. Natomiast zgodnie z art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi 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. Natomiast w świetle art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1939 ze zm.) realizacja zadań przeciwdziałania narkomanii 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. Żaden ze wskazanych przepisów, stanowiących podstawę prawną podjęcia uchwały, nie stanowi ani o jej charakterze, jako aktu prawa miejscowego, ani nie stanowi wprost o jej skierowaniu do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, niedopuszczalne jest skierowanie badanego aktu do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jak uczyniono to w § 3 uchwały. Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajdują zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

Charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego, to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08), akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców) – tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2391/16.

Tymczasem uchwała Rady Gminy Łagiewniki nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Uchwała określa sposób realizowania programów dla osób uzależnionych przez gminną instytucję, jaką jest Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej oraz inne podmioty, w tym Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Uchwała nie stanowi źródła praw i obowiązków lokalnej społeczności. Brak jest cech abstrakcyjności badanego aktu prawnego. Żadna z zawartych w przepisach analizowanej uchwały norm nie jest powszechnie obowiązującą normą generalno-abstrakcyjną.

Z powyższych względów przedmiotowa uchwała musi być uznawana za akt wewnętrznie obowiązujący.

Nie istnieje także inny przepis szczególny, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał dotyczących gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności §3 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, który został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W związku ze stwierdzeniem nieważności §3 we fragmencie: „po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały, należy uznać, że akt ten wszedł w życie w dniu 1 czerwca 2025 r.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska