



Kielce, dnia 24 stycznia 2025 r.

Znak:PNK.I.4131.6.2025

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.; dalej: u. s. g.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr 110/IX/2024 Rady Gminy Zagnańsk z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie zmiany *Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2024-2026* - w części obejmującej treść § 4 w zakresie słów: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z mocą obowiązującą”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Zagnańsk na sesji w dniu 17 grudnia 2024 r. podjęła uchwałę w sprawie zmiany *Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2024-2026*. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 grudnia 2024r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 4¹ ust. 2 ust.5, art. 9³ ust. 4 i art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t. j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2151 ze zm.), art. 10 ust. 2, ust. 2a, ust. 2b i ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005r o przeciwdziałaniu narkomanii (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz.1939 ze zm.).

W § 4 uchwały Rada Gminy postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2025 roku”. Uchwała dotyczyła zmiany w załączniku nr 1 do uchwały Nr 107/VIII/2023 Rady Gminy Zagnańsk, która przyjmowała w/w program. Podkreślenia wymaga fakt, że uchwała zmieniana nie podlegała publikacji w dzienniku urzędowym.

W wyniku analizy nadzorczej podjętego aktu, wobec zastrzeżeń co do treści § 4, pismem z dnia 8 stycznia 2025 r. zawiadomiono Przewodniczącego Rady Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego i wyznaczono termin na złożenie wyjaśnień. Gmina nie skorzystała z możliwości złożenia wyjaśnień w sprawie.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, w ocenie organu nadzoru regulacja w zakresie wyrażenia: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z mocą obowiązującą” została przyjęta z istotnym naruszeniem prawa. Uzależnienie wejścia w życie uchwały od jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym w sposób istotny narusza art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zgodnie z treścią art. 13 w/w ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 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 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 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.

Jak wynika z treści przytoczonego przepisu, przedmiotowa uchwała nie mieści się w katalogu aktów wymienionych w powyższej regulacji, a w szczególności nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Wskazany w podstawie prawnej uchwały art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi stanowi, iż 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. Z kolei z treści art. 10 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii wynika, że realizacja zadań, o których mowa w ust. 1, jest prowadzona w ramach programu, o którym mowa w art. 4¹ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zwanego dalej "Gminnym Programem".

W ocenie organu nadzoru, wskazane przepisy ww. ustaw należy traktować jako samodzielną podstawę do utworzenia przez radę gminy aktów programowych. Takie dokumenty programowe, wyznaczające kierunki działania jednostki samorządu terytorialnego w ramach realizacji zadań własnych gminy z zakresu wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi mają charakter wewnętrzny.

Akty te nie posiadają cech aktów prawa miejscowego, nie mogą być źródłem praw i obowiązków podmiotów - uczestników tychże programów. Uchwała podjęta na podstawie z art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi i art. 10 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii jest uchwałą o charakterze aktu kierownictwa wewnętrznego, podejmowaną dla wykonania ustawowo określonych zadań. Uchwała tego typu może wiązać jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi podejmującemu uchwałę.

Jak wynika z ugruntowanego dorobku doktryny i orzecznictwa administracyjnego program profilaktyki, o którym mowa, jest planem działania gminy w zakresie pomocy społecznej i ma charakter aktu kierownictwa wewnętrznego. Program wpisuje się w obszar strategii gminy w zakresie rozwiązywania problemów społecznych, stanowiąc formę pomocy adekwatną do potrzeb konkretnej gminy. Jego treść ma mieć znaczenie kierunkowe, nie konkretyzujące jeszcze uprawnień lub obowiązków podmiotów zewnętrznych. Program jako akt wewnętrzny obowiązuje jedynie organy gminy i określa plan ich działania. Postanowienia programu są bowiem indywidualno-konkretne (ustalają określone działania, które mają być wykonane przez organ), a ich moc wygasa po wykonaniu tych zadań. Choć programy profilaktyki nie mają waloru aktów prawa miejscowego, są przyjmowane w sformalizowanej i długiej procedurze uchwałodawczej (*R. Hauser, M. Szustkiewicz, Racjonalność i skuteczność planowania na przykładzie gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2018, Nr 3, s. 65*).

Stanowisko, że uchwała w sprawie przyjęcia przedmiotowego programu nie jest aktem prawa miejscowego znajduje również aprobatę w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 11 kwietnia 2017 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych stanowi uchwalany corocznie akt zaadresowania wewnętrznego, nie ma zatem waloru aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, o jakim mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Ma to znaczenie przy analizowaniu normy kompetencyjnej do jego stanowienia, nie jest to bowiem akt prawa miejscowego czyli źródło prawa powszechnie obowiązującego, wykonawcze do ustawy i wiążące na zewnątrz, lecz akt wewnętrzny, o czasowo ograniczonym obowiązywaniu

wiążący tylko w ramach struktury administracji i to w specyficzny sposób, charakterystyczny dla aktów planowania (wyrok NSA sygn. akt II GSK 2108/15).

Mając na uwadze przytoczony stan prawny, w ocenie organu nadzoru, uchwała nr 110/IX/2024 Rady Gminy Zagnańsk nie posiada charakteru aktu prawa miejscowego, albowiem nie stanowi źródła praw i obowiązków oraz nie posiada cech normatywności, a jej celem jest przede wszystkim podjęcie działań profilaktycznych. Uchwała nie kreuje po stronie mieszkańców gminy żadnych praw ani obowiązków, a z uwagi na swoje czasowe zastosowanie nie posiada waloru abstrakcyjności, jaki jest właściwy aktom prawa miejscowego.

Ponadto należy zauważyć, że skoro zmieniana uchwała nie podlegała publikacji w dzienniku urzędowym, to tym bardziej nieuzasadnione jest zamieszczenie postanowienia dotyczącego publikacji w uchwale zmieniającej. W świetle powyższej argumentacji, należało dojść do wniosku, iż brak jest podstaw prawnych do uzależnienia wejścia w życie niniejszej uchwały od ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1u.s.g. uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. W tym stanie rzeczy, wobec istotnego naruszenia art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych uzasadnionym jest stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym zakresie zapisu § 4.

Mając na względzie powyższy stan rzeczy rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Józef Bryk
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	2575792.7266476.9370311
Nazwa dokumentu	Rozstrzygnięcie Wojewody.pdf
Tytuł dokumentu	Rozstrzygnięcie Wojewody
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4131.6.2025
Data dokumentu	24.01.2025
Skrót dokumentu	32470519838B951E31A86A6168A6660F8F2504B3
Wersja dokumentu	1.11
Data podpisu	24.01.2025 09:38:03
Podpisane przez	Józef Bryk Wojewoda Świętokrzyski
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.126.31.31.

Data wydruku: 24.01.2025

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK w zastępstwie za Antoszevska-Mazur Izabela (Izabela Antoszevska-Mazur)