



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 31 marca 2023 r.

Poz. 1842

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-II.4131.67.2023 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 31 marca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40),

#### **stwierdzam nieważność**

§ 3 uchwały Nr XXXIX/222/2023 Rady Gminy Czyże z dnia 25 stycznia 2023 roku w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2023-2025.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 25 stycznia 2023 r. Rada Gminy Czyże podjęła uchwałę Nr XXXIX/222/2023, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 marca 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, poprzez nieuprawnione przyjęcie, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

W związku z tym w dniu 27 marca 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W § 3 ww. uchwały wskazano, iż: *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.*

W ocenie organu nadzoru, taki zabieg legislacyjny jest prawnie niedopuszczalny ze względu na charakter norm prawnych zawartych w przedmiotowej uchwale, które stanowią o przyjęciu przez Radę aktu kierownictwa wewnętrznego adresowanego do organów gminy i podporządkowanych gminie podmiotów oraz innych jednostek z nią współpracujących. Podnieść należy, iż treścią Programu są zapisy mające charakter diagnoz, analiz, wniosków, planów, celów i zasad polityki, których założeniem jest ustalenie potrzeb osób uzależnionych od alkoholu i działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów w tym zakresie.

Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego. Kwalifikacja danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Tego rodzaju akt musi zawsze zawierać się w granicach upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP). Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedyne charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego. Innymi słowy, jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy), zawiera co najmniej jedną normę

postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01).

W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, bowiem nie reguluje w sposób generalny i abstrakcyjny uprawnień lub obowiązków osób na zewnątrz struktury gminy. Ma ona charakter aktu kierownictwa wewnętrznego, bowiem wiąże jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi podejmującemu uchwałę, a tym samym uchwała nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W przypadku organów gminy, wydawane przez nie 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., 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. Ponadto, jak przyjęto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2005 r., II OSK 134/05 NSA i WSA 2006/5 poz. 137), akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Analiza zapisów kwestionowanej uchwały w kontekście charakterystycznych cech aktu prawa miejscowego wyróżnionych w doktrynie i orzecznictwie nie pozwala na zakwalifikowanie jej do tego rodzaju aktów, a tym samym, co do zasady, powinna ona wejść w życie z dniem podjęcia.

Wskazane przez organ nadzoru uchybienie w pełni uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności § 3 uchwały Nr XXXIX/222/2023 Rady Gminy Czyże z dnia 25 stycznia 2023 r.. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. Wojewody Podlaskiego**  
**Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli**  
*Agnieszka Krystoń*