



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 31 lipca 2024 r.

Poz. 3656

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.150.2024.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 31 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.),

#### stwierdzam nieważność

§ 3 uchwały nr 23/IV/2024 Rady Gminy Rutki z dnia 15 lipca 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii w Gminie Rutki na lata 2023-2026.

#### UZASADNIENIE

W dniu 15 lipca 2024 r. Rada Gminy Rutki podjęła uchwałę Nr 23/IV/2024, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 22 lipca 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 25 lipca 2024 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 ocenie organu nadzoru uchwała w sposób istotny narusza przepisy art. 4 ust. 1 i 2 w zw. 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), 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 § 3 ww. uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *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 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 i działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów w tym zakresie.

Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych 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 Rzeczypospolitej Polskiej). Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa

miejscowego. Jedynie 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, gdyż nie reguluje w sposób generalny i abstrakcyjny uprawnień lub obowiązków osób na zewnątrz struktury gminy. Ma ona charakter aktu kierownictwa wewnętrznego, bowiem uchwała nie wiąże w stosunkach zewnętrznych. Nie ma więc wpływu na prawa i obowiązki mieszkańców oraz innych podmiotów zewnętrznych, 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.

Potwierdza to orzecznictwo sądów administracyjnych wskazując, że „dokonując jednakże wykładni upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4<sup>1</sup> ust. 2 u. przeciw. alkoh. zwrócić należy uwagę na to, 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 u.s.g. (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 1997 r., sygn. akt II SA/Wr 535/97, LEX nr 577936 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 2003 r., sygn. akt II SA/Po 502/03; także I. Skrzydło-Niżnik, w: I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz, Zakamycze 2002, komentarz do art. 4<sup>1</sup>). 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 z dnia 11 kwietnia 2017 r., sygn. akt II GSK 2108/15).

Dodatkowo należy zauważyć, że uchwała Nr 264/XXXVII/23 Rady Gminy Rutki z dnia 20 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii w Gminie Rutki na lata 2023-2026, która jest zmieniana mocą przedmiotowej uchwały, nie była aktem prawa miejscowego, co tylko potwierdza, że również uchwała ją zmieniająca nie może być uznana za akt prawa miejscowego.

W świetle powyższego wymieniona na wstępie uchwała winna wejść w życie z dniem podjęcia, co powoduje, że konieczne jest stwierdzenie nieważności § 3 uchwały. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy 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*