



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 2 kwietnia 2024 r.

Poz. 2049



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.112.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 26 marca 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLVIII/321/2024 Rady Gminy Baranów z dnia 28 lutego 2024r. w sprawie ustalenia preliminarza wydatków na 2024r. w ramach Gminnego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2023-2025, w części obejmującej jej § 3 w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego”.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVIII/321/2024 Rady Gminy Baranów z dnia 28 lutego 2024r. w sprawie ustalenia preliminarza wydatków na 2024r. w ramach Gminnego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2023-2025, w części obejmującej jej § 3 w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLVIII/321/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 marca 2024r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, 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, ze zm.) oraz art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 19 lipca 2005r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023r. poz.1939, ze zm.).

W § 3 uchwały Rada Gminy postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w *Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego*”.

Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie słów: „w *Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego*” została przyjęta z istotnym naruszeniem 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), zgodnie z którym w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 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 stanowiącego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowiącego 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 stanowiących przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Przedmiotowa uchwała nie mieści się w katalogu aktów wymienionych

w powyższym przepisie, 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. 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, lub inną jednostkę wskazaną w tym programie. W celu realizacji gminnego programu wójt (burmistrz, prezydent miasta) może powołać pełnomocnika.

Natomiast 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. 4¹ ust. 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 bowiem 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.

Według organu nadzoru, program, o którym mowa w cytowanych przepisach ustawowych, 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.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 11 kwietnia 2017r. 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 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. 41). 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 (sygn. akt II GSK 2108/15).*

Tym samym brak podstaw prawnych do ogłoszenia przedmiotowej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały XLVIII/321/2024, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymuje:

- 1) Wójt Gminy Baranów,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Baranów.