



Poznań, dnia 11 marca 2021 r.

**WOJEWODA WIELKOPOLSKI**

KN-I.4131.1.108.2021.24

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

### **orzekam**

nieważność § 3 w zakresie zwrotu: „po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2020 r.” uchwały nr XXX/220/21 Rady Miejskiej Turku z dnia 9 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2021 – 2025 dla Gminy Miejskiej Turek - ze względu na istotne naruszenie prawa.

### **Uzasadnienie**

W dniu 9 lutego 2021 r. Rada Miejska Turku podjęła uchwałę nr XXX/220/21 w sprawie przyjęcia Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2021 – 2025 dla Gminy Miejskiej Turek, dalej: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713) oraz art. 10 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2020 r. poz. 2050)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 15 lutego 2021 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Zgodnie z art. 10 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2020 r. poz. 2050), dalej: "ustawa": "1. *Przeciwdziałanie narkomanii należy do zadań własnych gminy obejmujących: 1) zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych i osób zagrożonych uzależnieniem; 2) udzielanie rodzinom, w których występują problemy narkomanii, pomocy psychospołecznej i prawnej; 3) prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie zajęć sportowo-*

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

rekreacyjnych dla uczniów, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych; 4) wspomaganie działań instytucji, organizacji pozarządowych i osób fizycznych, służących rozwiązywaniu problemów narkomanii; 5) pomoc społeczną osobom uzależnionym i rodzinom osób uzależnionych dotkniętym ubóstwem i wykluczeniem społecznym i integrowanie ze środowiskiem lokalnym tych osób z wykorzystaniem pracy socjalnej i kontraktu socjalnego. 2. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) w celu realizacji zadań, o których mowa w ust. 1, opracowuje projekt Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, zwanego dalej »Gminnym Programem«, biorąc pod uwagę cele operacyjne dotyczące przeciwdziałania narkomanii, określone w Narodowym Programie Zdrowia. Gminny Program stanowi część gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych. (...) 3. Gminny Program uchwała rada gminy".

Rada Miejska Turku uznała przedmiotową uchwałę za akt prawa miejscowego, postanawiając w jej § 3, że wchodzi ona w życie „po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2020 r.”. Organ nadzoru zwrócił również uwagę na fakt, że uchwała dotyczy określonych działań gminy w latach 2021 - 2025, natomiast moc obowiązująca została jej nadana od dnia 1 stycznia 2020 r.

W ocenie organu nadzoru, badana uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, a tym samym brak jest podstaw prawnych do jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Wykładnia upoważnień ustawowych zawartych w art. 10 ust. 2 i 3 ustawy prowadzi do wniosku, że gminny program przeciwdziałania narkomanii stanowi akt zaadresowania wewnętrznego, nie ma zatem waloru aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, o jakim mowa w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.). Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 9 lipca 2020 r. sygn. akt: III SA/Gd 328/20 "Przyjęcie gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnego programu przeciwdziałania narkomanii nie jest zatem stanowieniem aktu prawa miejscowego, czyli źródła prawa powszechnie obowiązującego, wykonawczego do ustawy i wiążącego na zewnątrz, lecz aktu wewnętrznego, o czasowo ograniczonym obowiązywaniu, wiążącego tylko w ramach struktury administracji i to w specyficzny sposób, charakterystyczny dla aktów planowania. Programy te stanowią jedynie akty kierownictwa wewnętrznego, dotyczące wyłącznie działalności organu, do którego zostały skierowane".

Należy zaznaczyć, że przepis 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), enumeratywnie wymienia akty prawne podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W punktach 2 i 10 ww. przepisu ustawodawca wskazał, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się „2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy” oraz „10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”.

W świetle powyższego, należy stwierdzić, że publikacji w ww. dzienniku podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub gdy o ich publikacji stanowi przepis szczególny.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, według którego „Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnoszą się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)” - postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 maja 2018 r. sygn. akt: IV SA/Po 245/18.

Uchwalenie gminnego programu przeciwdziałania narkomanii, jak wskazano wyżej nie jest źródłem praw i obowiązków mieszkańców gminy i z tego względu uchwała nie posiada waloru normatywności. Wobec tego, badana uchwała nie jest aktem prawa miejscowego i nie podlega publikacji w dzienniku urzędowym. Publikacja przedmiotowej uchwały nie została również przewidziana przez żaden przepis szczególny.

Odnosząc się do przedmiotowej sprawy warto również zacytować fragment uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r. sygn. akt: II SA/Po 228/18, w którym zaprezentowane zostało stanowisko, że: „W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałę, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (...), który obowiązuje od dnia jego podjęcia”.

Mając powyższe na uwadze należało orzec, jak w sentencji.

### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.), wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

**Wojewoda Wielkopolski**

**(-) Michał Zieliński**

*(dokument podpisany elektronicznie)*

Otrzymują:

Rada Miejska Turku

Burmistrz Miasta Turku

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [nk@poznan.uw.gov.pl](mailto:nk@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117