



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 22 grudnia 2025 r.

Poz. 9754

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.281.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 15 grudnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

orzekam

nieważność § 3 w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” uchwały nr 218/XVIII/2025 Rady Gminy Czerwonak z dnia 20 listopada 2025 r. w sprawie Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Czerwonak na lata 2025-2028 z perspektywą na lata 2029-2032 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 20 listopada 2025 r. Rada Gminy Czerwonak podjęła uchwałę nr 218/XVIII/2025 w sprawie Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Czerwonak na lata 2025-2028 z perspektywą na lata 2029-2032, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) oraz art. 17 ust. 1 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 i 1080)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 25 listopada 2025 r.

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

Mocą badanej uchwały Rada Gminy Czerwonak przyjęła „Program Ochrony Środowiska dla Gminy Czerwonak na lata 2025-2028 z perspektywą na lata 2029-2032”, stanowiący załącznik do uchwały. Wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy Czerwonak (§ 2 uchwały). W myśl § 3 uchwały, wchodzi ona w życie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

Zdaniem organu nadzoru, przepis § 3 uchwały, w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, uzależniając od tego faktu termin jej wejścia w życie, w sposób istotny narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 w związku z 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), zwanej dalej „u.o.a.n.”.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n.: „Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”.

Katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym określony został w art. 13 u.o.a.n. Jest to katalog zamknięty, który obejmuje: „1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej; 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 stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, 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”.

Zdaniem organu nadzoru, badana uchwała nie zalicza się do żadnej z wymienionych w art. 13 u.o.a.n. kategorii aktów podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie może zostać uznana za akt prawa miejscowego. Nie jest też aktem, którego obowiązek ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym wynika z przepisów szczególnych.

Stosownie do zapisów art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 i 1080), zwanej dalej „u.P.o.ś.”, organ wykonawczy województwa, powiatu i gminy, w celu realizacji polityki ochrony środowiska, sporządza odpowiednio wojewódzkie, powiatowe i gminne programy ochrony środowiska, uwzględniając cele zawarte w strategiach, programach i dokumentach programowych, o których mowa w art. 14 ust. 1. W myśl art. 18 ust. 1 u.P.o.ś.: „Programy, o których mowa w art. 17 ust. 1, uchwała odpowiednio sejmik województwa, rada powiatu albo rada gminy”.

Organ nadzoru stwierdza, iż przyjęty mocą badanej uchwały „Program Ochrony Środowiska dla Gminy Czerwonak na lata 2025-2028 z perspektywą na lata 2029-2032” jest dokumentem, o którym mowa w art. 17 ust. 1 u.P.o.ś., podejmowanym w celu realizacji polityki ochrony środowiska na szczeblu lokalnym. Przepis art. 18 ust. 1 u.P.o.ś. określa wyłącznie ogólną kompetencję rady gminy w przedmiocie uchwalenia gminnego programu ochrony środowiska i nie stanowi podstawy do wydania aktu prawa miejscowego. Analizowany program nie zawiera też norm powszechnie obowiązujących, o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a które pozwalałyby na zakwalifikowanie uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego.

Jak słusznie zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w uzasadnieniu wyroku z 24 września 2024 r. II SA/Rz 614/24 (wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych): „W orzecznictwie sądów administracyjnych nie jest kwestionowane, że programy ochrony środowiska nie stanowią aktów prawa miejscowego. Realizują one bowiem politykę ekologiczną państwa, a ich treść z założenia ma znaczenie kierunkowe, niekonkretyzujące uprawnień lub obowiązków podmiotów zewnętrznych (por. wyrok WSA w Krakowie z 25 stycznia 2005 r., II SA/Kr 1385/04, wyrok WSA w Kielcach z 11 października 2022 r., II SA/Ke 437/22, dost. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). [...] Treść art. 17 ust. 1 p.o.ś. wskazuje, że program ochrony środowiska stanowi dokument strategiczny, który nie zawiera zapisów kreujących uprawnienia lub obowiązki adresatów zewnętrznych. Z punktu widzenia art. 17 ust. 1 p.o.ś., omawiany program nie ma charakteru powszechnie obowiązującego, przez co nie jest aktem prawa miejscowego, a w konsekwencji nie wymaga publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym”. W podobnym tonie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w uzasadnieniu wyroku z 15 października 2024 r. II SA/Rz 756/24.

Podkreślić też należy, iż program ochrony środowiska uchwalony na podstawie art. 17 ust. 1 i art. 18 ust. 1 u.P.o.ś. w sposób znaczny różni się od programu podjętego na podstawie art. 84 u.P.o.ś. Do istoty bowiem tego drugiego programu należy „doprowadzenie do przestrzegania standardów jakości środowiska”, przy czym działania takie mają charakter naprawczy, są podejmowane na ściśle określonym obszarze, gdzie uprzednio nastąpiło naruszenie ww. norm. W art. 84 ust. 1 u.P.o.ś. ustawodawca wprost przesądził, że omawiane programy naprawcze tworzone są „w drodze aktu prawa miejscowego” i „są publikowane w wojewódzkich dziennikach urzędowych”. Podobnego zastrzeżenia brak jest względem programów

ochrony środowiska, podejmowanych w oparciu o przepisy art. 17 ust. 1 i art. 18 ust. 1 u.P.o.ś., co należy uznać za celowy zabieg ustawodawcy.

Skoro badana uchwała nie jest aktem prawa miejscowego ani też jej urzędowej publikacji nie przewiduje żaden przepis szczególnie, brak jest podstaw prawnych do jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a w konsekwencji termin jej wejścia w życie nie może być warunkowany takim zdarzeniem. Przepis o wejściu w życie uchwały (§ 3) został zatem zredagowany w sposób sprzeczny z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 u.o.a.n., przy czym uchybienie to ma charakter istotnego naruszenia prawa.

W tym miejscu zasadnym jest zacytowanie fragmentu uzasadnienia wyroku WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r. II SA/Po 228/18, w którym Sąd ten orzekł: „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 na uwadze powyższe, koniecznym, a zarazem wystarczającym do przywrócenia stanu zgodnego z prawem, jest stwierdzenie nieważności § 3 uchwały w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Czerwonak

Wójt Gminy Czerwonak