



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 11 marca 2026 r.

Poz. 2098

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.34.2026.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 4 marca 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436)

orzekam

nieważność § 4 oraz § 5 w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” uchwały nr XX/153/26 Rady Gminy Lipka z dnia 30 stycznia 2026 r. w sprawie przyjęcia „Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Lipka na lata 2026–2032” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 stycznia 2026 r. Rada Gminy Lipka podjęła uchwałę nr XX/153/26 w sprawie przyjęcia „Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Lipka na lata 2026–2032”, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.), w związku z zapisami Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009–2032, przyjętego Uchwałą Rady Ministrów Nr 122/2009 z dnia 14 lipca 2009 r. (M.P. Nr 50, poz. 735), zmienionego Uchwałą Rady Ministrów Nr 39/2010 z dnia 15 marca 2010 r. (M.P. Nr 33, poz. 481)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 4 lutego 2026 r.

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

Mocą badanej uchwały Rada Gminy Lipka przyjęła „Program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Lipka na lata 2026–2032”, stanowiący załącznik do uchwały, zwany dalej „Programem”.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzą przepisy o wejściu w życie uchwały, tj. § 4 i § 5, w których rada postanowiła, że: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” (§ 4) oraz „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” (§ 5). Zdaniem organu nadzoru, przepisy te zostały wydane z istotnym naruszeniem art. 13 i art. 4 ust. 1 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 niespolonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, 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.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy samorządu terytorialnego, wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie mogą ustanawiać akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, natomiast zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok NSA z 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06; wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Charakter generalny mają te normy, które odnoszą się do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, a nie do indywidualnie oznaczonego podmiotu. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że zakazywanie, nakazywanie bądź uprawnienie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach, a nie w konkretnej sprawie. Tym samym normy te mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków (por. wyrok WSA w Poznaniu z 10 września 2008 r., IV SA/Po256/08; wyrok WSA w Krakowie z 21 lutego 2011 r., II SA/Kr1453/10).

Analizując przepisy badanego Programu w kontekście zaprezentowanych wyżej kryteriów, organ nadzoru uznał, że nie stanowi on aktu prawa miejscowego. Przepisy Programu nie rozstrzygają bezpośrednio o prawach i obowiązkach niezindywidualizowanego kręgu adresatów zewnętrznych. Przyjęty ocenianą uchwałą Program ma charakter programu działania, realizującego politykę państwa w zakresie oczyszczania kraju z azbestu, obowiązującym w zasadzie „wewnątrz” administracji.

Stwierdzić także należy, że żaden przepis rangi ustawowej nie upoważnia wprost rady gminy do uchwalenia programu usuwania azbestu z terenu gminy w drodze aktu prawa miejscowego ani też nie wprowadza obowiązku publikacji przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada Gminy Lipka wskazała przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.”.

W art. 18 ust. 2 u.s.g. sformułowany został katalog spraw należących do wyłącznej właściwości rady gminy, który w pkt 15 wymienia: „stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy”. W art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. ustawodawca stwarza zatem możliwość poszerzenia katalogu właściwości rady gminy, określonego w pkt 1-14 tego przepisu, poprzez ustawy szczególne. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. nie może tym samym stanowić samoistnej podstawy prawnej do podjęcia uchwały rady gminy, a tym bardziej uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Łodzi z 18 maja 2023 r., II SA/Łd 45/23). Niezbędnym jest tu bowiem przywołanie przepisu szczególnego (przepisu upoważniającego zawartego w ustawie szczególnej), przewidującego wprost kompetencję rady gminy do uchwalenia określonej uchwały.

Rada przywołała także przepis art. 40 u.s.g., jednak należy zauważyć, że przepis ten jest podzielony na cztery ustępy. Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g.: „Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy”. Przepis ten ustanawia ogólną zasadę i nie stanowi samodzielnej podstawy do wydania konkretnego aktu prawa miejscowego. Z kolei przepis art. 40 ust. 2 u.s.g. stanowi, że: „Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych; 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych; 3) zasad zarządu mieniem gminy; 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”. Zdaniem organu nadzoru, przyjęty badaną uchwałą Program nie normuje kwestii, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1-4 u.s.g., zatem nie może być uznany za akt prawa miejscowego w rozumieniu tych przepisów. Nie stanowi on także przepisów porządkowych, o których mowa w art. 40 ust. 3 i 4 u.s.g.

Podstawą prawną do wydania aktu prawa miejscowego nie może być również powołana uchwała nr 122/2009 Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2009 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032” (M.P. z 2009 r. Nr 50 poz. 735), jak i jej zmiana wprowadzona uchwałą nr 39/2010 Rady Ministrów z dnia 15 marca 2010 r. (M.P. z 2010 r. Nr 33 poz. 481). Może ona stanowić jedynie uzupełnienie podstawy prawnej uchwały, lecz nie delegację ustawową do wydania aktu prawa miejscowego. Organy jednostki samorządu terytorialnego nie mają dowolności w tworzeniu prawa miejscowego, a przeniesienie przez ustawodawcę kompetencji prawotwórczych na jednostkę samorządu terytorialnego nie jest przypadkowe i pozbawione granic regulacyjnych. Jak już wskazywano akty prawa miejscowego mogą być ustanawiane nie tylko „na podstawie”, ale i „w granicach” upoważnień zawartych w ustawie.

Informacyjnie organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z zapisami „Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032”, gminne (i powiatowe) programy usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest mogą być tworzone przez samorządy także w ramach planów gospodarki odpadami. Choć obecnie plany gospodarki odpadami opracowywane są jedynie na poziomie krajowym i wojewódzkim, stosownie do art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 187, ze zm.), to podkreślić należy, że uchwalane w oparciu o nieobowiązującą już ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach gminne plany gospodarki odpadami, w ramach których mogły być tworzone programy usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest, nie stanowiły aktów prawa miejscowego. W uzasadnieniu wyroku NSA z 26 czerwca 2007 r., II OSK 424/07 podkreślono, że plan gospodarki odpadami ma „wyłącznie charakter aktu planowania, aktu polityki w zakresie gospodarki odpadami i nie wiąże się z wykonywaniem obowiązkowych zadań własnych”. Z kolei w uzasadnieniu wyroku WSA we Wrocławiu z 17 października 2017 r., II SA/Wr 237/17 stwierdzono, że: „Plan gospodarki odpadami, jak już wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie sądów administracyjnych, nie zawiera norm powszechnie obowiązujących. Jest uchwałą nienormatywną podjętą w sprawie z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 6 ustawy p.p.s.a. (por. wyrok NSA z 13 marca 2012 r., sygn. II OSK 2695/11)”.

Skoro zatem badana uchwała nie jest aktem prawa miejscowego ani też jej urzędowej publikacji nie przewiduje żaden przepis szczególny, 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. Tym samym uznać należy, że przepisy § 4 oraz § 5 uchwały zostały zredagowane w sposób sprzeczny z art. 13 i art. 4 ust. 1 u.o.a.n., przy czym uchybienie to ma charakter istotnego naruszenia prawa. Konieczne, a zarazem wystarczające do przywrócenia stanu zgodnego z prawem, jest stwierdzenie nieważności § 4 oraz § 5 w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

Organ nadzoru zwraca w tym miejscu uwagę na wyrok WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18, w którym stwierdzono: „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. [...] wystarczającym było stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w tej części, która wskazywała na prawotwórczy

charakter uchwały, tj. co do jej § 4, stanowiącym, że: «Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego»». W cytowanym orzeczeniu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu powołał się na analogiczny pogląd wyrażony przez NSA w wyroku z 21 czerwca 2017 r., II OSK 2677/15.

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
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:

Rada Gminy Lipka

Wójt Gminy Lipka