



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 23 czerwca 2020 r.

Poz. 4919

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.590.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 czerwca 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXII/142/2020 Rady Gminy Rajcza z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie przyjęcia Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Rajcza na lata 2020-2023 z perspektywą do roku 2026, w całości, jako sprzecznej z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1396 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 z późn. zm.).

### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Rajcza na sesji w dniu 29 maja 2020 r. podjęła uchwałę Nr XXII/142/2020 w sprawie przyjęcia Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Rajcza na lata 2020-2023 z perspektywą do roku 2026. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 1 i ust. 2, art. 18 ust. 1 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 czerwca 2020 r.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Na wstępie przyjdzie zauważyć, że w przepisie § 3 uchwały Rada Gminy postanowiła, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*.

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru wskazana w podstawie prawnej uchwały norma prawna nie może stanowić samodzielnej prawnej podstawy do wydania przepisów powszechnie obowiązujących na terenie gminy, w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Należy podkreślić, że ustawa Prawo ochrony środowiska przewiduje w swej treści dwa rodzaje programów ochrony środowiska - określone w art. 18 ust. 1 oraz w art. 84 tegoż aktu. W ocenie organu nadzoru - ze względu na różny przedmiot regulacji powołanych przepisów - uchwalone na ich podstawie programy ochrony środowiska nie są tożsame. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, iż do istoty programu, o którym mowa w art. 84 ustawy należy "doprowadzenie do przestrzegania standardów jakości środowiska", przy czym działania takie mają charakter naprawczy i są podejmowane na ściśle określonym obszarze, gdzie uprzednio nastąpiło naruszenie ww. norm. W oparciu o szczegółowe analizy i oceny, zgodnie z zapisem ust. 2 cyt. przepisu, w programie ustala się m.in. naruszone standardy jakości środowiska wraz z podaniem zakresu naruszenia, podstawowe kierunki i zakres działań niezbędnych do przywracania standardów jakości środowiska oraz wskazanie podmiotów, do których skierowane są obowiązki wskazane w programie, a w razie potrzeby także dodatkowe obowiązki podmiotów korzystających ze środowiska, związane

z ograniczaniem oddziaływania na środowisko. Ustawa wymaga ponadto wskazania obowiązków organów administracji, polegających na przekazywaniu organowi przyjmującemu program informacji o wydawanych decyzjach, mających wpływ na realizację programu, jak również ustalenia sposobu kontroli oraz dokumentowania realizacji programu i jego efektów. Tymczasem załącznik do przedmiotowej uchwały nie zawiera regulacji we wskazanym zakresie.

Powyższe pozwala na przyjęcie wniosku, iż ustanowiony przez Radę Gminy Rajcza program ochrony środowiska jest w istocie dokumentem, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy, podejmowanym wyłącznie w celu realizacji polityki ekologicznej państwa na szczeblu lokalnym. Podkreślić również należy, że sama Rada w podstawie prawnej uchwały powołała właśnie art. 18 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Konsekwencją takiego statusu przyjętego programu ochrony środowiska jest wyraźna różnica, jaka zaznacza się w sposobie wejścia w życie rozpatrywanej uchwały oraz uchwał podejmowanych w celu ustanowienia programu, o jakim mowa w art. 84 ustawy. O ile bowiem, w odniesieniu do programów "naprawczych" przewidziano w art. 84 ust. 1 ustawy obowiązek publikacji w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym, warunkujący wejście w życie podjętej w tym zakresie uchwały, o tyle w wypadku programu uchwalanego na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy tryb ten jest niedopuszczalny.

Wniosek taki nasuwa się dodatkowo w świetle braku możliwości zastosowania przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Program, o którym mowa, w ocenie organu nadzoru, nie posiada cech, które umożliwiałyby zakwalifikowanie uchwały go przyjmującej do aktów prawa miejscowego. Kwestionowana uchwała nie rozstrzyga bowiem o prawach i obowiązkach określonych podmiotów, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia określonych celów, skierowanym do organów gminy oraz do podporządkowanych gminie podmiotów. Jest to akt o charakterze planistycznym, programowym.

Mając na uwadze treść powyższych przepisów należy stwierdzić, iż znajdujący zastosowanie w niniejszej sprawie przepis art. 18 ust. 1 ustawy określa wyłącznie ogólną kompetencję rady gminy w przedmiocie ustalenia gminnego programu ochrony środowiska i nie stanowi podstawy do wydania aktu prawa miejscowego.

Tym samym, Rada postanawiając w § 3 przedmiotowej uchwały że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego* ustanowiła wejście w życie uchwały w sposób i w terminie niedopuszczalnym dla uchwały nie mającej charakteru aktu prawa miejscowego.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały m.in. poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por.; wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 851/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Podkreślić należy, że samo stwierdzenie nieważności przepisu § 3 uchwały spowodowałoby, że data jej wejścia w życie stałaby się niepewna. Taka uchwała zatem nie czyniłaby zadość wynikającym z art. 2 ustawy zasadniczej zasad określoności prawa oraz zaufania obywateli do organów państwa do stanowionego przez nie prawa.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXII/142/2020 Rady Gminy Rajcza z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie przyjęcia Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Rajcza na lata 2020-2023 z perspektywą do roku 2026, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

**Pouczenie**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**