



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 lutego 2021 r.

Poz. 768

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.88.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 stycznia 2021 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 210/XXV/2020 Rady Gminy Kłomnice z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie wyznaczenia Aglomeracji Kłomnice, w części, określonej w § 4 uchwały w zakresie sformułowania *które traci moc z dniem wejścia w życie niniejszej uchwały*, jako sprzecznej z art. 87 ust. 1 w związku z art. 565 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 310 ze zm.) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.) oraz z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 grudnia 2020 r. Rada Gminy Kłomnice przyjęła uchwałę Nr 210/XXV/2020 w sprawie wyznaczenia Aglomeracji Kłomnice, dalej jako „uchwała”. Załączniki do uchwały stanowią: część opisowa Aglomeracji Kłomnice (załącznik nr 1 do uchwały), obszar i granice aglomeracji (załącznik nr 2 do uchwały).

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 87 ust. 1 i ust. 4 ustawy Prawo wodne.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 grudnia 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 87 ust. 1 – ust. 4 ustawy Prawo wodne:

- 1. Aglomerację wyznacza, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, rada gminy.*
- 2. Jeżeli aglomeracja ma obejmować tereny położone w dwóch lub więcej gminach, właściwa do wyznaczenia aglomeracji jest rada gminy o największej równoważnej liczbie mieszkańców.*
- 3. W celu wyznaczenia aglomeracji, o której mowa w ust. 2, zainteresowane gminy zawierają porozumienie.*
- 4. Wyznaczenie aglomeracji następuje po uzgodnieniu przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta z Wodami Polskimi, a w zakresie obszarów objętych przynajmniej jedną formą ochrony przyrody, o której mowa w art. 6 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, lub obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty znajdujących się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 1 tej ustawy - z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Do uzgodnienia przepisy art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio.*

Natomiast zgodnie z art. 565 ust. 2 ustawy Prawo wodne: *Dotychczasowe akty prawa miejscowego wydane na podstawie art. 43 ust. 2a ustawy uchylanej w art. 573 zachowują moc nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2020 r. i mogą być zmieniane.* Oznacza to, iż z dniem 31 grudnia 2020 r. dotychczasowe akty prawa miejscowego wyznaczające aglomeracje, podjęte na podstawie art. 43 ust. 2a ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121) utraciły moc.

W ocenie organu nadzoru, treść § 4 uchwały w zakresie sformułowania *które traci moc z dniem wejścia w życie niniejszej uchwały* jest sprzeczna z art. 87 ust. 1 w związku z art. 565 ust. 2 ustawy Prawo wodne w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy oraz z art. 2 Konstytucji RP. Rada Gminy w § 4 uchwały wskazała, że: *Niniejsza uchwała była poprzedzona Rozporządzeniem Wojewody Śląskiego Nr 8/08 z 14 lutego 2008r. w sprawie wyznaczenia Aglomeracji Kłomnice /Dziennik Urzędowy nr 33 poz 704/ które traci moc z dniem wejścia w życie niniejszej uchwały.* Natomiast z regulacji § 6 uchwały wynika, iż: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.* Biorąc pod uwagę, że uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 31 grudnia 2020r. pod poz. 9656, a zgodnie z jej § 6 weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego (tj. 15 stycznia 2021 r.), należy stwierdzić, iż na dzień wejścia w życie uchwały jej § 4 w zakresie sformułowania *które traci moc z dniem wejścia w życie niniejszej uchwały* stał się całkowicie bezprzedmiotowy, gdyż już z dniem 31 grudnia 2020 r. utraciło moc ww. rozporządzenie - na podstawie art. 565 ust. 2 ustawy Prawo wodne.

Należy ponadto zauważyć, że funkcjonowanie w obrocie prawnym § 4 uchwały (we wskazanej w *petitum* części) stwarza stan niepewności prawnej po stronie adresatów norm prawnych. Efektem przyjętej przez Radę uchwały może być bowiem wątpliwość zarówno co do aktu prawnego, w oparciu o który uległa likwidacji poprzednia aglomeracja (ustawa Prawo wodne albo uchwała Rady), jak i co do daty tej likwidacji (31.12.2020 r. albo 15.01.2021 r.). Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych stanowienie prawa niejasnego stoi w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP, w szczególności z wyprowadzaną z tego przepisu zasadą przyzwoitej legislacji.

Na potwierdzenie powyższej tezy można przykładowo wskazać uzasadnienie wyroku TK z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK), w którym Trybunał podniósł, iż przepisy prawne "muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw". Z kolei w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), podkreślono, że "Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły (...)."

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Kłomnice, w wyżej wymienionym zakresie istotnie naruszyła prawo.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionego § 4 uchwały w części wskazanej w *petitum*.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 210/XXV/2020 Rady Gminy Kłomnice z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie wyznaczenia Aglomeracji Kłomnice, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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