



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.879.2022

Katowice, dnia 17 listopada 2022 r.

Rada Miasta Częstochowy

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 897.LXVIII.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 27 października 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu Ochrony Środowiska dla miasta Częstochowy na lata 2022-2025 z perspektywą do roku 2029”, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w związku 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), dalej jako: „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 października 2022 r. Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 897.LXVIII.2022 w sprawie przyjęcia uchwały „Program Ochrony Środowiska dla miasta Częstochowy na lata 2022-2025 z perspektywą do roku 2029”, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do niniejszej uchwały stanowi *Program Ochrony Środowiska dla miasta Częstochowy na lata 2022-2025 z perspektywą do roku 2029*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 17 ust. 1 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.), dalej jako: „p.o.ś.”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 listopada 2022 r.

Organ nadzoru, badając przedmiotową uchwałę uznał, że została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Ocena prawna kwestionowanej uchwały wymaga uwzględnienia zróżnicowanego charakteru programów podejmowanych na podstawie przepisów p.o.ś. Na mocy art. 18 ust. 1 w związku z art. 17 p.o.ś., rada gminy, w celu realizacji polityki ochrony środowiska, uchwała gminny program ochrony środowiska. Należy uznać, że program uchwalony na tej podstawie nie jest aktem prawa

miejscowego, a jedynie aktem planistycznym, skierowanym do podmiotów funkcjonujących w ramach aparatu organizacyjnego gminy.

Z kolei w oparciu o art. 84 p.o.ś. mogą być tworzone tzw. programy naprawcze, których celem jest działanie o charakterze restytucyjnym, podejmowane w sytuacji, gdy konieczne jest doprowadzenie do przestrzegania naruszonych standardów ochrony środowiska. Zgodnie z art. 84 ust. 1 p.o.ś. w celu doprowadzenia do przestrzegania standardów jakości środowiska w przypadkach wskazanych ustawą lub przepisami szczególnymi, w drodze aktu prawa miejscowego, tworzone są programy. Programy są publikowane w wojewódzkich dziennikach urzędowych.

W orzecznictwie wskazuje się, że „programy ochrony środowiska” mają realizować politykę ekologiczną państwa (art. 17 ust. 1 p.o.ś.), a ich treść ma znaczenie kierunkowe, nie konkretyzujące jeszcze uprawnień lub obowiązków podmiotów zewnętrznych. Dopiero odrębnie nazwane przez ustawodawcę „programy”, o jakich mowa w art. 84 p.o.ś. mogą zawierać regulacje powszechnie obowiązujące, gdyż ich celem jest doprowadzenie do przestrzegania standardów jakości ochrony środowiska przez wszystkie podmioty (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Łd 99/12). Tym samym nie każdy program podejmowany przez radę gminy w oparciu o przepisy p.o.ś. jest aktem prawa miejscowego publikowanym w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Programy uchwalane na podstawie art. 18 ust. 1 p.o.ś. nie podlegają publikacji, a ich wejście w życie nie może być uzależnione od ogłoszenia w dzienniku urzędowym (wchodzi w życie z dniem podjęcia, albo w innym terminie ustalonym przez radę, np. poprzez wskazanie daty dziennej).

Odnosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że w treści § 4 przedmiotowej uchwały, Rada Miasta Częstochowy postanowiła, iż *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Określając powyższy termin wejścia w życie uchwały, Rada Miasta Częstochowy nadała jej status aktu prawa miejscowego, jednocześnie uzależniając jej wejście w życie od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W opinii organu nadzoru przedmiotowy przepis uchwały narusza w sposób istotny art. 4 ust. 1 ustawy, który stanowi, że *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*. Dodatkowo, jak wynika z art. 13 pkt 2 ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące m.in. przez organ gminy, w tym statut gminy. Należy podkreślić, że rada gminy nie posiada kompetencji do arbitralnego decydowania, które normy uznaje za przepisy prawa miejscowego. Tymczasem przepis art. 18 ust. 1 p.o.ś. określa jedynie ogólną kompetencję organu stanowiącego gminy do podjęcia gminnego programu ochrony środowiska i nie stanowi podstawy do wydania aktu prawa miejscowego. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. Jednym z formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały jest prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2677/15).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Nr 897.LXVIII.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 27 października 2022 r. - w całości - należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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

Elżbieta Żabicka-Łakomy
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego