



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 19 września 2023 r.

Poz. 5562



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.343.2023

z dnia 18 września 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LIII/471/2023 Rady Gminy Tomaszów Lubelski z dnia 31 sierpnia 2023r. w sprawie przyjęcia „Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Tomaszów Lubelski na lata 2022 – 2026 z perspektywą do 2030 roku”, w części obejmującej § 3 w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego”.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIII/471/2023 Rady Gminy Tomaszów Lubelski z dnia 31 sierpnia 2023r. w sprawie przyjęcia „Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Tomaszów Lubelski na lata 2022 – 2026 z perspektywą do 2030 roku”, w części obejmującej § 3 w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LIII/471/2023 Rady Gminy Tomaszów Lubelski została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 września 2023 r.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 17 ust. 1 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022r. poz.2556, ze zm.).

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ww. ustawy 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 art. 18 ust. 1 ustawa stanowi natomiast, że programy, o których mowa w art. 17 ust. 1, uchwała odpowiednio sejmik województwa, rada powiatu albo rada gminy.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Tomaszów Lubelski przyjęła „Program Ochrony Środowiska dla Gminy Tomaszów Lubelski na lata 2022 – 2026 z perspektywą do 2030 roku”.

W § 3 przedmiotowej uchwały postanowiono, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.”

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie słów: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego” nie znajduje uzasadnienia prawnego i pozostaje w sprzeczności 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).

Przepis ten określa katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, który obejmuje:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 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 stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, 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.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych wymienionych w art. 13 ww. ustawy, a w szczególności nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Stosownie do treści art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

W ocenie organu nadzoru art. 18 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska nie stanowi podstawy do podjęcia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego.

Gminny program ochrony środowiska, uchwalany na podstawie tego przepisu jest aktem planowania. Uchwała taka nie zawiera norm abstrakcyjnych i generalnych rozstrzygających o prawach i obowiązkach podmiotów zewnętrznych wobec administracji, 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. W konsekwencji brak podstaw prawnych do ogłoszenia przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Należy podkreślić, że ustawa Prawo ochrony środowiska przewiduje 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.

Przyjęty przedmiotową uchwałą program ochrony środowiska jest w istocie dokumentem, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy, podejmowanym 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 badanej uchwały oraz uchwał podejmowanych w celu ustanowienia programu, o jakim mowa w art. 84 ustawy. Jedynie 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.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały

Nr LIII/471/2023, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Tomaszów Lubelski
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Tomaszów Lubelski