



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 17 stycznia 2023 r.

Poz. 580

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.33.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 13 stycznia 2023 r.

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXXII-444-2022 Rady Gminy Nędza z dnia 12 grudnia 2022 r. w sprawie wyznaczenia aglomeracji Nędza, jako niezgodnej z art. 81 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm.), dalej jako: *ustawa* w związku z art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 7 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 12 grudnia 2022 roku Rada Gminy Nędza przyjęła uchwałę Nr LXXII-444-2022 w sprawie wyznaczenia aglomeracji Nędza.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 grudnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały stanowi przepis art. 87 ust. 1 ustawy zgodnie z którym, *Aglomeracje, o których mowa w art. 86 ust. 1, wyznacza rada gminy, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego*. Stosownie do treści art. 87 ust. 4 ustawy, 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 55, z późn. zm.), 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 Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio.

Na etapie wstępnej weryfikacji uchwały organ nadzoru przystąpił do zbadania, czy przy podjęciu kwestionowanej uchwały zostały spełnione wymogi określone powyższym przepisem. W tym celu, działając na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym zwrócił się do Wójta Gminy o informację, popartą stosownymi dokumentami, czy podjęcie kwestionowanej uchwały (w przedmiocie wyznaczenia aglomeracji) nastąpiło, zgodnie z art. 87 ust. 4 ustawy, to jest w uzgodnieniu 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 roku o ochronie przyrody (Dz. U. 2022 r. poz. 916 ze zm.), 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.

W odpowiedzi na powyższe pismo, w dniu 10 stycznia 2022 roku udzielono następującej informacji o następującej treści:

*W odpowiedzi na pismo NPII.4130.117.87.2022, które wpłynęło do Urzędu Gminy w dniu 5.01.2023 r. uprzejmie informuję, że dokonanie przeglądu oraz aktualizację obszaru i granic aglomeracji dla Gminy Nędza zlecono firmie zewnętrznej. W toku przygotowywania oraz opracowywania stosownej dokumentacji pracownik merytoryczny przygotowujący projekt uchwały nie dopilnował obowiązku dokonania pisemnego uzgodnienia przez Wójta Gminy Nędza w zakresie wyznaczenia aglomeracji z Wodami Polskimi. Firma, która realizowała aktualizację obszaru i granic aglomeracji dokonała wymaganych uzgodnień z Wodami Polskimi na etapie realizacji zlecenia. Jeśli chodzi o uzgodnienie z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska 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 (Dz. U. 2022 r. poz. 916 ze zm.) lub obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty znajdujących się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 1 tej ustawy, to w tej sytuacji nie zachodzi taka konieczność, ponieważ obszar wchodzący w skład aglomeracji nie zalicza się do obszarów Natura 2000. (...).*

Z informacji przedłożonych przez gminę wynika, że żaden z wymogów wskazanych art. 87 ust. 4 ustawy nie został spełniony. Zaniechanie czynności wskazanych w tym przepisie (wystąpienie o uzgodnienia z Wodami Polskimi i regionalnym dyrektorem ochrony środowiska) jest równoznaczne z uchybieniem proceduralnym wpływającym na legalność uchwały w całości.

Zwrócenie się o dokonanie uzgodnień do podmiotów, o których mowa wyżej, uznać należy za obligatoryjny element postępowania zmierzającego do podjęcia przez organ stanowiący gminy uchwały w przedmiocie wyznaczenia aglomeracji. Wskazane w ustawie podmioty powinny bowiem mieć możliwość wypowiedzenia się co do regulacji zawartych w uchwale. Jednocześnie należy zaznaczyć, iż brak jest jakichkolwiek ustanowionych w ustawie wyjątków od tak ustalonej reguły, w tym nie przewidziano okoliczności, przy zaistnieniu których wójt byłby zwolniony od obowiązku wystąpienia o uzgodnienie do wymienionych w tym przepisie podmiotów. Bezwzględne brzmienie przepisu powoduje, że w realizacji tego obowiązku nie może go wyręczyć żaden inny podmiot, zwłaszcza podmiot zewnętrzny, na działanie którego powołuje się w piśmie Gmina.

Należy również podnieść, że zgodnie z przepisem art. 87 ust. 4 ustawy *Do uzgodnienia przepisy art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio.* Stosownie do treści tego przepisu natomiast:

*§ 1. Jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. (...).*

*§ 3. Organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin.*

*§ 4. Organ obowiązany do zajęcia stanowiska może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające.*

*§ 5. Zajęcie stanowiska przez ten organ następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie.*

*§ 6. W przypadku niezajęcia stanowiska w terminie określonym w § 3 stosuje się przepisy art. 36-38, przy czym organ obowiązany do zajęcia stanowiska niezwłocznie informuje organ załatwiający sprawę o wniesieniu ponaglenia*

Powyższe oznacza, że proces ten jest o wiele bardziej sformalizowany, aniżeli występowanie organu o zwykłą opinię.

Należy wskazać, że uzgodnienie jest formą wpływu jednego organu na drugi, bo uzależnia możliwości wydania aktu od akceptacji jego treści przez organ uzgadniający (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 2419/15). Co ważne, ma charakter wiążący w stosunku do organu administracji publicznej decydującego w sprawie głównej – inaczej niż w przypadku opinii. Podkreślić należy, że stanowisko organu uzgadniającego może przesądzić o treści podejmowanej uchwały. Uzgadnianie jest postępowaniem zmierzającym do wypracowania wspólnego stanowiska, tym samym ma ono charakter wiążący dla adresata. Musi on uwzględnić stanowisko podmiotu współdziałającego. Do podobnej konstatacji doszedł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu, zdaniem którego: „(...) uzgodnienie (w odróżnieniu od opiniowania) jest sposobem wyrażania w sprawie przez

określony podmiot stanowiska, które jest dla organu stanowiącego wiążące. Uzgodnienie zatem w tym rozumieniu polega na „wyrażeniu zgody, a więc aktu woli podmiotu uzgadniającego, na treść zawartą w projekcie uchwały (...). Podmioty uzgadniające bowiem, w sprawach leżących w ich zakresie działania, są bardziej kompetentne do oceny projektu niż organ stanowiący (D. Dąbek, Prawo miejscowe samorządu terytorialnego, Bydgoszcz-Kraków 2004, s. 283). Pogląd powyższy jest poparty słownikową definicją terminu „uzgadniać”, przez który należy rozumieć: „uczynić zgodnym z czymś, doprowadzić do braku rozbieżności, obopólnie wyrazić na coś zgodę” (wyrok z dnia 16 lipca 2009 roku, II SA/Op 140/09). Zakres uzgodnienia, którego dokonuje organ uzgadniający, obejmuje w tym wypadku nie tylko samą treść uchwały, ale i ocenę przesłanek dopuszczających jej podjęcie. A to oznacza, że organ stanowiący jest związany stanowiskiem organu uzgadniającego i tym samym uchwała nie może być sprzeczna ze stanowiskiem tego organu.

Wprowadzony ustawowo wymóg współdziałania organów administracji publicznej z innymi podmiotami przy podejmowaniu określonych rozstrzygnięć tu: w formie uzgodnienia, oznacza, że organ ten jest bezwzględnie zobowiązany do wystąpienia o dokonanie uzgodnień do właściwych podmiotów. Dokonanie uzgodnień bowiem jest warunkiem *sine qua non* ważnej podjętej uchwały przez Radę Gminy. Przy tym jest zarazem działaniem *ex ante* (uprzednim) poprzedzającym podjęcie uchwały – w związku z czym żadne działania naprawcze podjęte *ex post*nie są w stanie konwalidować wadliwej (z powodu zaniechanych czynności) procedury uchwałodawczej.

W konsekwencji należy uznać, że brak uzgodnienia uchwały na etapie projektu, w sytuacji gdy przepis tego wymaga, stanowi o istotnym naruszeniu prawa, to jest art. 87 ust. 4 ustawy skutkującym stwierdzeniem nieważności w całości tak podjętego aktu.

Na marginesie należy podnieść, że argument wskazany przez Gminę o braku konieczności dokonania uzgodnień z RDOŚ z uwagi na to, że *obszar wchodzący w skład aglomeracji nie zalicza się do obszarów Natura 2000* nie znajduje prawnego uzasadnienia. Należy bowiem podnieść, że obszar Natura 2000 jest jedną z dziesięciu form ochrony przyrody wymienionych art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Obok tej formy ochrony przyrody ustawa wymienia jeszcze inne formy takie jak: parki narodowe; rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe i ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów. Tym samym nie jest wystarczająca ocena istnienia po stronie Wójta obowiązku uzgodnienia z RDOŚ projektu uchwały, jedynie w oparciu o jedną wyżej wskazaną formę ochrony przyrody. Zwłaszcza, że na terenie gminy Nędza znajduje się m.in. Park Krajobrazowy „Cysterskie Kompozycje Krajobrazowe Rud Wielkich” oraz Rezerwat Przyrody „Łęczok”.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXII-444-2022 Rady Gminy Nędza z dnia 12 grudnia 2022 r. w sprawie wyznaczenia aglomeracji Nędza 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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**