



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 listopada 2025 r.

Poz. 6313

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.640.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/1/2025 Rady Miejskiej w Bieruniu z dnia 25 września 2025 r. w sprawie przyjęcia „Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Bierunia na lata 2025-2030 z perspektywą do roku 2035”, w części określonej w podstawie prawnej uchwały w zakresie sformułowania „i art. 84 ust. 1” oraz § 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 18 ust. 1 i art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą” w zw. 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), zwaną dalej „ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 25 września 2025 r. Rada Miejska w Bieruniu, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr X/1/2025 w sprawie przyjęcia „Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Bierunia na lata 2025- 2030 z perspektywą do roku 2035”, zwaną dalej „uchwałą”.

Na mocy § 1 uchwały załącznikiem do niej Rada uczyniła Program ochrony środowiska dla Miasta Bierunia na lata 2025-2030 z perspektywą do roku 2035, zwany dalej „Programem”.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada powołała, m.in. art. 14 ust. 2, art. 17 ust. 1, ust. 2 pkt 3, ust. 4, art. 18 ust.1 i art. 84 ust.1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.) oraz art. 47 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2024 r. poz. 1112 z późn. zm.).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 1 października 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że zawiera ona istotne naruszenie prawa uzasadniające podjęcie czynności nadzorczych.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że ocena prawna kwestionowanej uchwały wymaga uwzględnienia zróżnicowanego charakteru programów podejmowanych na podstawie przepisów ustawy.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 i art. 18 ust. 1 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 (art. 17 ust. 1). Programy, o których mowa w art. 17 ust. 1, uchwała odpowiednio sejmik województwa, rada powiatu albo rada gminy (art. 18 ust. 1 ustawy).*

Na mocy zacytowanych przepisów możliwym staje się przyjęcie aktu planistycznego, skierowanego do podmiotów funkcjonujących w ramach struktury wewnętrznej danej jednostki samorządu terytorialnego.

W orzecznictwie wskazuje się, że „programy ochrony środowiska” mają realizować politykę ekologiczną państwa (art. 17 ust. 1 ustawy), a ich treść ma znaczenie kierunkowe, nie konkretyzujące jeszcze uprawnień lub obowiązków podmiotów zewnętrznych. Dopiero odrębnie nazwane przez ustawodawcę „programy”, o jakich mowa w ustawie 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, publ. CBOSA). Tym samym nie każdy program podejmowany przez radę gminy w oparciu o przepisy prawa ochrony środowiska jest aktem prawa miejscowego publikowanym w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Programy uchwalane na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy nie podlegają publikacji, a ich wejście w życie nie może być uzależnione od ogłoszenia w dzienniku urzędowym (wchodzą w życie z dniem podjęcia, albo w innym terminie ustalonym przez radę, np. poprzez wskazanie daty dziennej).

Program ten, z uwagi na opisany charakter, nie jest powszechnie obowiązującym aktem prawa miejscowego, a co za tym idzie, nie podlega publikacji w dzienniku urzędowym województwa. O takowej konieczności nie stanowią także żadne przepisy ustawowe, co oznacza, że skierowanie go do ogłoszenia w powołanym publikatorze musi być ocenione jako istotne naruszenie prawa.

Z kolei w oparciu o art. 84 ustawy 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. Jak wynika z wyraźnego brzmienia art. 84 ust. 1 ustawy tego rodzaju akty są aktami prawa miejscowego i podlegają publikacji w dzienniku rządowym województwa.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, że choć w podstawie prawnej uchwały Rada powołała obie omówione powyżej regulacje ustawowe, tj. zarówno art. 18 ustawy, jak i art. 84 ustawy, to jednak biorąc pod uwagę treść Programu uznać trzeba, że nie jest on aktem, o którym mowa w art. 84 ustawy.

W myśl art. 84 ust. 2 ustawy: *W programie ustala się:*

- 1) *obszar objęty zakresem jego obowiązywania;*
- 2) *naruszone standardy jakości środowiska wraz z podaniem zakresu naruszenia;*
- 3) *podstawowe kierunki i zakres działań niezbędnych do przywracania standardów jakości środowiska;*
- 4) *harmonogram rzeczowo-finansowy planowanych działań;*
- 5) *podmioty, do których skierowane są obowiązki ustalone w programie;*
- 6) *w razie potrzeby dodatkowe obowiązki podmiotów korzystających ze środowiska, związane z ograniczaniem oddziaływania na środowisko, polegające na:*
 - a) *obowiązku prowadzenia pomiarów wielkości emisji lub poziomów substancji lub energii w środowisku,*
 - b) *obowiązku przekazywania, ze wskazaną częstotliwością, wyników prowadzonych pomiarów oraz informacji dotyczących przestrzegania wymagań określonych w posiadanych pozwoleniach,*
 - c) *ograniczeniu czasu obowiązywania posiadanych przez dany podmiot pozwoleń, nie krócej jednak niż do 2 lat;*
- 7) *obowiązki organów administracji, polegające na przekazywaniu organowi przyjmującemu program informacji o wydawanych decyzjach mających wpływ na realizację programu;*
- 8) *sposób kontroli oraz dokumentowania realizacji programu i jego efektów.*

Niniejszy Program nie określa wszystkich wymienionych wyżej kwestii. Bez wątpienia możliwym jest jednak zakwalifikowanie go jako programu podejmowanego na mocy art. 18 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 1 ustawy.

Mając na uwadze ogół przedstawionych okoliczności stwierdzić zatem należy, że przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego i nie powinna być publikowana w dzienniku urzędowym województwa.

Zgodnie bowiem z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych: *W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:*

- 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.

Tymczasem w § 4 uchwały Rada postanowiła, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.*

Jeśli więc uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, a o konieczności jej publikacji w dzienniku urzędowym województwa nie rozstrzyga żaden z przepisów ustawowych, nadanie uchwałę przez Radę odmiennego charakteru prawnego aniżeli wynika to z ustawy, a także zawarcie nakazu ogłoszenia jej w ww. publikatorze należy uznać za istotne naruszenie prawa.

W dniu 29 października 2025 r. do Rady skierowane zostało zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego. Natomiast 30 października 2025 r. do organu nadzoru wpłynęły wyjaśnienia, w których wskazano, że w podstawie prawnej uchwały omyłkowo został przywołany art. 84 ustawy, a wolą Rady nie było nadawanie uchwałę charakteru aktu prawa miejscowego. Ponadto, w piśmie tym poinformowano, że Gmina Bieruń wystąpiła o przyznanie dotacji na wykonanie Programu do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach. Decyzją Zarządu wniosek został rozpatrzony pozytywnie, wobec czego podpisano umowę na przyznanie dotacji pokrywającej 80% kosztów sporządzenia Programu. Jednym z warunków zawartej umowy był obowiązek przyjęcia uchwały zatwierdzającej Program przez Radę do 30 września 2025 r. W związku z tym stwierdzenie nieważności uchwały w całości mogłoby skutkować utratą przyznanego dofinansowania. Poza powyższym, w piśmie stwierdzono, że dostrzeżona przez organ nadzoru wadliwość nie stanowi na tyle istotnego naruszenia, aby zachodziła konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego w całości. Z tego względu w piśmie wystąpiono o stwierdzenie nieważności jedynie § 4 uchwały.

Organ nadzoru przychyła się do powyższych wyjaśnień i uznaje, że możliwym jest doprowadzenie uchwały do stanu zgodności z prawem poprzez stwierdzenie jej nieważności w odpowiedniej części, tj. w ramach przywołanego w podstawie prawnej art. 84 ustawy, a także kwestionowanego wyżej § 4 uchwały. Wskutek podjętych czynności nadzorczych uchwała pozbawiona zostanie elementów, które sugerowałyby, iż stanowi ona publikowany w dzienniku urzędowym województwa akt prawa miejscowego, a co za tym idzie, uzyska pełną zgodność z art. 18 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 1 ustawy. W konsekwencji należy uznać, że wejście w życie tej uchwały nastąpiło z dniem jej podjęcia.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/1/2025 Rady Miejskiej w Bieruniu z dnia 25 września 2025 r. w sprawie przyjęcia „Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Bierunia na lata 2025-2030 z perspektywą do roku 2035” – w części określonej we wstępie, 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, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz