



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 stycznia 2017 r.

Poz. 373

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.672.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 stycznia 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/159/2016 Rady Gminy Dąbrowa Zielona z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji Planu gospodarki niskoemisyjnej dla obszaru Gminy Dąbrowa Zielona współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Spójności w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko 2007 - 2013 zgodnie z umową o dofinansowanie nr POIS.09.03.00-00-125/13-00 w całości, jako sprzecznej z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 296 z późn. zm.) w związku z art. 88 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 listopada 2016 r. Rada Gminy Dąbrowa Zielona podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia aktualizacji Planu gospodarki niskoemisyjnej dla obszaru Gminy Dąbrowa Zielona współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Spójności w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko 2007 - 2013 zgodnie z umową o dofinansowanie nr POIS.09.03.00-00-125/13-00. Przepis § 1 tego aktu brzmi, że „*uchwala się aktualizację Planu gospodarki niskoemisyjnej dla obszaru Gminy Dąbrowa Zielona, który stanowi załącznik Nr 1 do uchwały*”. Przepisem § 3 uchwały Rada przewidziała jej wejście w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym (dalej jako „*usg*”) oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zgodnie z treścią art. 18 ust. 1 *usg* do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Z kolei art. 7 ust. 1 pkt 1 *usg* stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej.

Powołany w podstawie prawnej uchwały art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu (...) wskazuje, 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. Przepis art. 13 pkt 2 ww. ustawy określa, iż w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

Po dokonaniu analizy treści uchwały organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała narusza przepis art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Kwestionowana uchwała bowiem nie należy do żadnej z kategorii aktów (wymienionych w tym przepisie), podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego, ani też aktu, który podlegałby publikacji na mocy przepisów szczególnych.

W związku z deklarowaną przez Radę wolą publikacji uchwały we wskazanym wyżej publikatorze (oraz przywołaną podstawą prawną), zdaniem organu nadzoru, bezsprzecznie intencją organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego było nadanie uchwale charakteru aktu prawa miejscowego. Jednakże, aby daną uchwałę uznać za akt prawa miejscowego (akt prawny) przyjmuje się w doktrynie i w orzecznictwie NSA i SN, iż musi ona m.in.: zawierać normy abstrakcyjne (wielokrotnego zastosowania) i generalne adresowane do mieszkańców gminy i obowiązywać na obszarze całej gminy lub jej części, a podstawa do jej podjęcia musi wynikać wprost z przepisów ustawy. Ponadto musi zostać ogłoszony w sposób określony w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Wyżej wymienionych cech, ze względu na charakter zawartych w niej przepisów, bezsprzecznie nie posiada podjęta przez Radę uchwała w sprawie aktualizacji planu gospodarki niskoemisyjnej dla obszaru gminy.

W szczególności nie sposób dopatrzeć się tu istnienia szczególnego upoważnienia ustawowego pozwalającego radzie przyjąć - prawem powszechnie obowiązującym - aktualizację planu gospodarki niskoemisyjnej. Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy Dąbrowa Zielona błędnie przyjęła, że kompetencja dla niej w tym zakresie może wynikać z wyżej wskazanych już przepisów określonych w podstawie prawnej uchwały. W szczególności należy wskazać, że przywołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 18 ust. 1 usg nie stanowi podstawy do podejmowania rozstrzygnięć o charakterze wiążącym, w szczególności aktów prawa miejscowego (por. m.in. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 czerwca 2008 roku, sygn. akt IV SA/Po 93/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W świetle powyższego należy stwierdzić, że regulacja zawarta w § 3 uchwały narusza przepis art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Wskazany przepis wymienia katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych. W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, a także nie może być zakwalifikowana do żadnej innej grupy aktów wymienionych w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...). Niedopuszczalne jest zatem uzależnianie wejścia w życie przedmiotowej uchwały od jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe jej wejście w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały, między innymi poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por.: wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt: II SA/Op 58/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r. sygn. akt: II SA/GI 851/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Samo stwierdzenie nieważności § 3 uchwały spowodowałoby, że data jej wejścia w życie stałaby się niepewna. Taka uchwała nie czyniłaby zadość wynikającym z art. 2 Konstytucji RP zasadom: określoności prawa oraz zaufania obywateli do organów państwa i do stanowionego przez nie prawa.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że uchwała Nr XXIII/159/2016 Rady Gminy Dąbrowa Zielona z dnia 29 listopada 2016 r. została skonstruowana w sposób nieprawidłowy. Przedmiotowa uchwała narusza, określoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego, z której wyprowadzane są takie szczególne reguły, jak: przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa oraz jasność stanowionego prawa. W treści § 1 uchwały nie wskazano, która uchwała jest zmieniana poprzez aktualizację załącznika. Rada Gmina powinna precyzyjnie określić, że zmienia się uchwałę Nr IX/56/2015 Rady Gminy Dąbrowa Zielona z dnia 26 czerwca 2015 roku w sprawie przyjęcia do realizacji Planu gospodarki niskoemisyjnej dla obszaru Gminy Dąbrowa Zielona współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Spójności w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko 2007 - 2013 zgodnie z umową o dofinansowanie nr POIS.09.03.00-00-125/13-00.

W wyniku powyższego nie tylko nie sposób ustalić, w jaki sposób i czy w ogóle doszło do zmiany uchwały Nr IX/56/2015 Rady Gminy Dąbrowa Zielona z dnia 26 czerwca 2015 roku, ale także nawet nie sposób jednoznacznie stwierdzić, jakich zmian i w której uchwale chciała dokonać Rada Gminy.

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Gminy Dąbrowa Zielona poprzez uznanie przedmiotowej uchwały za akt prawa miejscowego rażąco naruszyła art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Tym samym uchwałę Nr XXIII/159/2016 Rady Gminy Dąbrowa Zielona z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji Planu gospodarki niskoemisyjnej dla obszaru Gminy Dąbrowa Zielona (...) ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym

Pouczenie:

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. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak