



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 18 kwietnia 2023 r.

Poz. 3352

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.285.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 13 kwietnia 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 392/LI/2023 Rady Gminy Mykanów z dnia 14 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Mykanów na lata 2022-2029, w całości, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”, w zw. z art. 2 i 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” oraz 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).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 marca 2023 r. Gminy Mykanów podjęła uchwałę Nr 392/LI/2023 w sprawie przyjęcia „Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Mykanów na lata 2022-2029”. Załącznik Nr 1 do uchwały stanowi *Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Mykanów na lata 2022-2029*.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 14 marca 2023 r.

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

W myśl art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy *Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: uchwalanie programów gospodarczych*. Uchwała stanowić ma plan zamierzonych czynności, przedsięwzięć. W tym kontekście zastrzeżenia organu nadzoru budzi okres obowiązywania Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Mykanów. Plan ten został bowiem uchwalony na lata 2022-2029. Tymczasem, kwestionowana uchwała została podjęta na sesji w dniu 14 marca 2023 r., zaś początkowy moment jej obowiązywania ustalono – zgodnie z § 3 uchwały – *po upływie 14 dni od dnia jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Program ten obejmuje zatem okres sprzed przyjęcia przedmiotowej uchwały, a mianowicie cały rok 2022, co należy uznać za sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

W ocenie organu nadzoru uchwalając Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy między innymi na miniony rok, Rada działała bez podstawy prawnej. Rada jest bowiem uprawniona do uchwalenia planu obejmującego wyłącznie okres przyszły, zaś brak jest podstawy prawnej do uchwalenia planu obejmującego okres przeszły, a więc *de facto* ze wsteczną mocą obowiązującą.

Podkreślenia wymaga, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy, zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od

tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również i w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110). Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego lub niewypełniający tego upoważnienia w całości nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ w demokratycznym państwie prawa nie może funkcjonować akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 629/13; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto zgodnie z art. 2 Konstytucji podstawową zasadą państwa prawnego jest to, że władze publiczne działać mogą jedynie na podstawie i w ramach prawa oraz czynić tylko to, co prawo im dozwala lub nakazuje, obywatele zaś mogą czynić to wszystko, czego im prawo nie zakazuje. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek "Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r." wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15).

Należy wskazać, iż uchwała stanowi plan, określający cele i kierunki działań oraz zadania w zakresie gospodarki niskoemisyjnej i sposób ich realizacji. A zatem plan ten powinien określać cele i zadania na przyszłość, a nie odnosić się swym zakresem wstecz. Kwestionowana uchwała, jako dotycząca okresu przeszłego narusza art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji, wskutek czego należy ją wyeliminować z obrotu prawnego w całości.

W ocenie organu nadzoru, konstrukcja uchwały nie pozwala na stwierdzenie jej nieważności jedynie w części dot. roku 2022, ponieważ w zarówno w tekście uchwały oraz w jej tytule Rada posługuje się przedziałem „2022-2039” na określenie okresu, jakiego dotyczy przedmiotowy program gospodarczy. Organ nadzoru, w ramach swoich kompetencji może stwierdzić nieważność całej uchwały, jej poszczególnych przepisów, albo dających się wyodrębnić części tych przepisów np. pojedynczych wyrazów lub zwrotów. Przy czym takie działanie możliwe jest tylko wówczas, gdy pozostawiona w obrocie część uchwały, nadal będzie zawierała dające się stosować normy prawne oraz będzie wyczerpywała stosowne upoważnienie ustawowe. Nie jest natomiast uprawniony do wydawania rozstrzygnięć, których skutkiem nie byłoby unieważnienie takiej jak wskazana wyżej części uchwały, ale niemożność jej stosowania w określonym zakresie – tu: w zakresie, w jakim odnosi się do 2022 r. Stąd istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

Nadto w § 3 uchwały określono, że wchodzi ona w życie *po upływie 14 dni od dnia jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*, co oznacza, że zakwalifikowano ją do aktów, posiadających przymiot aktu prawa miejscowego. Tymczasem należy zwrócić uwagę, iż akt ten zawiera normy o różnicowanym charakterze. Uchwała zawiera bowiem zarówno normy o charakterze ściśle programowym, jak i nieliczne normy materialno-proceduralne, o których mowa w art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1219 ze zm.). Przy czym charakter aktu prawa miejscowego w znaczeniu materialnym posiadają jedynie niektóre regulacje pkt 8.5 Załącznika do uchwały pt. *Wybrane źródła finansowania zadań ujętych w Planie*.

Rada w sposób nieuprawniony połączyła zatem w jednej uchwale materię aktu prawa miejscowego w postaci zasad udzielania dotacji celowej, z aktem planistycznym, nazwanym *Planem Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Mykanów na lata 2022-2029*.

Wymaga podkreślenia, iż ustawodawca odrębnie uregulował kwestię partycypacji przez organy gminy w finansowaniu przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska. Zgodnie z art. 403 ust. 4 ww. ustawy:

Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej (...) może polegać na udzielaniu dotacji celowej (...) z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:

1) podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności:

a) osób fizycznych,

b) wspólnot mieszkaniowych,

c) osób prawnych,

d) przedsiębiorców;

2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Z kolei na mocy normy delegacyjnej z art. 403 ust. 5 ww. ustawy rada gminy, decydując się na wprowadzenie instrumentu dotacji celowej, powinna uchwalić odrębną uchwałę, w której zostaną uregulowane zasady jej udzielania, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji, a także sposób jej rozliczania (por. także analogiczną regulację z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych). Taką uchwałę, ze względu na jej powszechny charakter, uznaje się za akt prawa miejscowego - zob. K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX/el, 2019.

Należy zatem uznać, iż część postanowień zawartych w tym punkcie Planu stanowi wypełnienie delegacji z art. 403 ust. 5 ustawy. Większość jednakże postanowień uchwały nie ma charakteru powszechnie obowiązującego a zawiera regulacje o charakterze planistycznym, skierowane do jednostek funkcjonujących w ramach aparatu organizacyjnego gminy. Stąd próbę ogłoszenia we wskazanym przez Radę Gminy Mykanów publikatorze uchwały, zawierającej tego rodzaju unormowania, ocenić należy jako naruszenie przepisu art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepis ten zawiera bowiem zamknięty katalog aktów podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, 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 treści art. 13 pkt 2 ustawy, 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.

Jak przyjmuje się w doktrynie, norma delegacyjna upoważniająca organ stanowiący gminy do podjęcia aktu prawa miejscowego, może mieć charakter ogólny, oparty w szczególności na art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który pozostawia gminie względną swobodę odnośnie do możliwości stanowienia przepisów ustrojowo-organizacyjnych, a także szczególny (por. art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) – oparty na upoważnieniu do stanowienia prawa w konkretnej dziedzinie, zazwyczaj zakotwiczonym w konkretnej ustawie „materialnej”. Należy również podkreślić, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów zewnętrznych. Jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym (odnoszącą się do nieokreślonych indywidualnie adresatów) i abstrakcyjnym (odnoszącą się do nieokreślonych indywidualnie sytuacji prawnych), trzeba uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, CBOSA). Warunkiem jest jednak podjęcie aktu na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego, a nie na podstawie ogólnych norm kompetencyjnych.

Rada gminy nie posiada zatem kompetencji do arbitralnego decydowania, które normy uznaje za przepisy prawa miejscowego. Nawet jeżeli podstawę podjęcia danego aktu stanowi art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, gmina musi każdorazowo wykazać swoje upoważnienie. W przeciwnym razie rada, jako organ administracji publicznej, działa bez podstawy prawnej, a tym samym narusza art. 7 Konstytucji RP.

Przenosząc powyższe rozważania na realia analizowanego stanu faktycznego, należy stwierdzić, że Rada w sposób nieuprawniony uzależniła obowiązywanie aktu planistycznego, zawierającego normy o charakterze ściśle programowym, od jego promulgacji w sposób właściwy dla aktów prawa miejscowego.

Trzeba zatem przyjąć, iż badany plan, formułujący ogólne wytyczne i kierunki działań skierowane do podmiotów organizacyjnych gminy, stanowi uchwałę zwykłą, która nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Wniosek taki nasuwa się dodatkowo w świetle braku możliwości zastosowania przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Plan, w zakresie o którym mowa powyżej, nie posiada bowiem cech, które umożliwiałyby zakwalifikowanie uchwały do aktów prawa miejscowego. Kwestionowana uchwała we ww. zakresie nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach określonych podmiotów, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia określonych celów z zakresu ochrony środowiska.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak 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 określenie procedury jej wejścia w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą uzależnienie wejścia w życie uchwały od jej publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por. np. wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Op 58/09, a także wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012r., sygn. akt II SA/Gl 851/12, CBOSA).

Tym samym, Rada postanawiając w § 3 przedmiotowej uchwały że: *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni* dnia jej publikacji w *Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*, uregulowała procedurę wejścia w życie uchwały w sposób i w terminie niedopuszczalnym dla uchwały, która tylko częściowo stanowi akt prawa miejscowego. W związku z powyższym należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała – nieprzewidująca dla części swych przepisów właściwego trybu nabycia mocy obowiązującej – istotnie narusza prawo. Jednocześnie należy podnieść, że mimo formalnie prawidłowej części uchwały, konieczne jest unieważnienie uchwały w całości. Nie jest bowiem możliwe pozostawienie w mocy wyłącznie przepisów posiadających walor aktu prawa miejscowego. Taka regulacja byłaby niepełna, nieadekwatna do tytułu uchwały i nie stanowiłaby realizacji normy, wskazanej w jej podstawie prawnej. Zasady udzielania dotacji celowej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania winny zostać przez Radę Gminy uregulowane w odrębnej uchwale, podjętej na podstawie art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 392/LI/2023 Rady Gminy Mykanów z dnia 14 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Mykanów na lata 2022-2029 – 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