



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 czerwca 2023 r.

Poz. 4865

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.622.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 czerwca 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/7/2023 Rady Miejskiej w Bieruniu z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie wdrożenia „Programu ograniczania emisji na terenie miasta Bierunia” etap XII, w całości, jako sprzecznej z art. 17, art. 18, art. 84 i 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.), dalej jako: *ustawa*, w związku z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 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 ze zm.).

Uzasadnienie

W dniu 27 kwietnia 2023 r. Rada Miejska w Bieruniu podjęła uchwałę w sprawie wdrożenia „Programu ograniczania emisji na terenie miasta Bierunia” etap XII, dalej jako: *uchwała*. W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 85, art. 400a ust. 1 pkt 21 oraz art. 403 ust. 2 ustawy.

Na mocy § 1 uchwały postanowiono „Przyjąć do realizacji „Program ograniczenia emisji na terenie miasta Bierunia” etap XII. Z kolei w § 5 uchwały określono, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 maja 2023 r.

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

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na zróżnicowany charakter programów podejmowanych na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska. Na mocy art. 18 w zw. z art. 17 ustawy, rada gminy, w celu realizacji polityki ochrony środowiska, uchwała gminny program ochrony środowiska.

Przepis art. 18 ust. 1 ustawy stanowi, iż:

Programy, o których mowa w art. 17 ust. 1, uchwała odpowiednio sejmik województwa, rada powiatu albo rada gminy.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 i ust. 2 i 4 ustawy:

1. *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.*

2. *Projekty programów ochrony środowiska podlegają zaopiniowaniu przez:*

1) *ministra właściwego do spraw klimatu – w przypadku projektów wojewódzkich programów ochrony środowiska;*

2) organ wykonawczy województwa – w przypadku projektów powiatowych programów ochrony środowiska;

3) organ wykonawczy powiatu – w przypadku projektów gminnych programów ochrony środowiska.

4. Organ, o którym mowa w ust. 1, zapewnia możliwość udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonych w ustawie 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 2022 r. poz. 1029, 1260, 1261, 1783, 1846 i 2185), w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie programu ochrony środowiska.

Organ nadzoru nadmienia, że zaopiniowanie projektów wojewódzkich, powiatowych oraz gminnych programów ochrony środowiska odpowiednio przez ministra właściwego do spraw klimatu, organ wykonawczy województwa, organ wykonawczy powiatu jest warunkiem *sine qua non*, dalszego, zgodnego z prawem procedowania uchwały w przedmiocie programów ochrony środowiska.

Należy podkreślić, iż program uchwalony na tej podstawie nie jest aktem prawa miejscowego, a jedynie aktem planistycznym, skierowanym do jednostek funkcjonujących w ramach aparatu organizacyjnego gminy.

Natomiast 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. Zgodnie z art. 84 ust. 1 ustawy, programy te mają charakter aktu prawa miejscowego. W doktrynie zwraca się ponadto uwagę na niesamodzielny charakter przepisu z art. 84 ust. 1 ustawy. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1159/10, CBOSA, *opracowywanie programów nie ma charakteru dowolnego, uzależnionego od woli organu administracji, ale może mieć miejsce wtedy, gdy przepis ustawy lub innego aktu prawnego wyraźnie taki obowiązek przewiduje* (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 99/12, CBOSA).

Ustawodawca odrębnie uregulował natomiast kwestię partycypacji przez organy gminy w finansowaniu przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska. Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmuje m.in. przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza (art. 400a ust. 1 pkt 21 ustawy). Zgodnie z art. 403 ust. 4 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 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.

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 stanowiące 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).

Rada Miejska 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 na grunt analizowanego stanu faktycznego, należy stwierdzić, że Rada w sposób nieuprawniony aktowi planistycznemu nazwanemu „Programu ograniczania emisji na terenie miasta Bierunia” etap XII, nadała charakter aktu prawa miejscowego. Uchwała zawiera bowiem normy o charakterze ściśle programowym.

I tak, przepis § 2 ust.1 uchwały stanowi, że Realizacja Programu prowadzona będzie w roku 2023, wg zasad określonych w umowie z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach oraz zasad określonych w załączniku do niniejszej uchwały.

2. Program prowadzony będzie pod warunkiem pozyskania środków na jego realizację z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach. W z § 3 uchwały postanowiono:

1. Określić koszt realizacji Programu do kwoty 2 096 000,00 zł.

2. Realizacja Programu zostanie sfinansowana ze środków:

1) Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach do kwoty 417 600,00 zł (w formie pożyczki zaciąganej przez Gminę Bieruń),

2) mieszkańców do kwoty 1 632 000,00 zł (wkład własny mieszkańców),

3) budżetu Gminy Bieruń do kwoty 46 400,00 zł.

Załączniku do uchwały zatytułowany Zasady realizacji „Programu ograniczenia emisji na terenie Miasta Bierunia” etap XII odnosi się do aktu programowego na poziomie lokalnym tj. Programu ochrony środowiska dla miasta Bierunia na lata 2020-2024 z perspektywą do roku 2030”, przyjętego Uchwałą Nr VIII/1/2020 Rady Miejskiej w Bieruniu oraz ustawy Prawo ochrony środowiska. Wskazane są założenia programu, do kogo jest skierowany, źródła finansowania, zakres finansowania.

W uchwale zawarto również normy właściwe dla aktu prawa miejscowego, dotyczące zasad przyznawania dotacji, (§ 3 Programu). Powyższe unormowania w pewnym (choć nie w pełnym) zakresie stanowią realizację delegacji z art. 403 ust. 5 ustawy.

W uchwale natomiast brak jest przepisów regulujących kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania, niemniej jednak przywołanie przez Radę Miejską w podstawie prawnej uchwały przepisów: art. 400a ust. 1 pkt 21, art. 403 ust. 2 ustawy oraz przewidzenie w § 5 uchwały trybu nabycia mocy obowiązującej uchwały właściwego dla aktów prawa miejscowego, przemawia za tym, że wolą Rady była także realizacja delegacji ustawowej określonej art. 403 ust. 5 ustawy.

Tymczasem w ocenie organu nadzoru powyższy zabieg legislacyjny jest niedopuszczalny. Rada nie mogła w jednej uchwale połączyć materii właściwej dla aktu prawa miejscowego i materii właściwej dla uchwały o charakterze „zwykłym”.

W opinii organu nadzoru nie można uznać, że przedmiotowy Program stanowi akt, o którym mowa w art. 84 ust. 1 ustawy, mimo materialnego podobieństwa obu regulacji. Zgodnie z treścią tego przepisu: w celu doprowadzenia do przestrzegania standardów jakości środowiska w przypadkach wskazanych ustawą lub przepisami szczególnymi, w drodze aktu prawa miejscowego, tworzone są programy. Programy są publikowane w wojewódzkich dziennikach urzędowych. Tymczasem w ustawie brak jest odpowiedniej normy, która pozwalałaby sformułować kwestionowany akt za „program”, o którym mowa w art. 84 ust. 1 ustawy – czyli oparty na szczególnym upoważnieniu ustawowym akt mający na celu realizację konkretnych działań naprawczych. Program, w zakresie o którym mowa powyżej, 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.

Niedopuszczalne jest zatem podnoszenie go do rangi aktu prawa miejscowego, publikowanie go na tej podstawie w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wreszcie uzależnienie od tej czynności uzyskania przez niego mocy obowiązującej. Należy bowiem wskazać, iż każdy akt prawny, zawierający normy o charakterze powszechnie obowiązującym, musi być bezwzględnie ogłoszony, w sposób określony przepisami ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Podczas, gdy próba urzędowego ogłoszenia uchwał o charakterze „zwykłym” spotka się z zarzutem naruszenia przepisu art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – jako że drugi z wymienionych przepisów zawiera zamknięty katalog aktów, podlegających publikacji w urzędowym publikatorze.

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 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 851/12, CBOSA).

Trzeba zatem przyjąć, iż Rada Miejska w Bieruniu łącząc w sposób niedopuszczalny dwie materie prawne w jednej uchwale, jak również nadając tej uchwale i wszystkim jej przepisom charakter powszechnie obowiązujący oraz przewidując na tej podstawie, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, istotnie naruszyła prawo, to jest przepis art. 17 i art. 18 w związku z art. 84 oraz art. 403 ust. 5 ustawy w związku z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr VI/7/2023 Rady Miejskiej w Bieruniu z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie wdrożenia „Programu ograniczania emisji na terenie miasta Bierunia” etap XII, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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