



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 3. we fragmencie „po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały nr LXIX/625/23 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 25 maja 2023 r. w sprawie uchwalenia dokumentu pn.: „Program Ochrony Środowiska dla Gminy Siechnice na lata 2022-2025 z perspektywą na lata 2026-2029”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Siechnicach na sesji w dniu 25 maja 2023 r. podjęła uchwałę nr LXIX/625/23 w sprawie uchwalenia dokumentu pn.: „Program Ochrony Środowiska dla Gminy Siechnice na lata 2022-2025 z perspektywą na lata 2026-2029”, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 30 maja 2023 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3 we fragmencie „po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), polegającym na skierowaniu uchwały do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W § 3 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Siechnicach przyjęła: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.”. W ocenie organu nadzoru regulacja § 3 uchwały, w zakresie w jakim przewiduje obowiązek ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, uzależniając od tego faktu termin wejścia w życie, w sposób istotny narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 oraz 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). Określenie terminu wejścia w życie w sposób wskazany w § 3 uchwały pozwala przyjąć, że Rada Miejska zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jak bowiem stanowi art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych „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.”. Akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2). Należy jednak zwrócić uwagę, że katalog aktów ogłaszanych w tym dzienniku jest szerszy. Zgodnie bowiem z art. 13 cytowanej wyżej ustawy: „W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej; 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 niezespółonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespółonej, 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 stanowiących przez jednostki samorządu terytorialnego; 9) statut urzędu wojewódzkiego; 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.”.

Z powyższego wynika, że obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajdują zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

Charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego, to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1699/19). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 13 września 2017 r. (sygn. akt VIII SA/Wa 35/17), akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców) – tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 stycznia 2023 r., sygn. akt III OSK 2023/21.

W myśl art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.) „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.”. Natomiast zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska: „Programy, o których mowa w art. 17 ust. 1, uchwała odpowiednio sejmik województwa, rada powiatu albo rada gminy.”.

Organ nadzoru zauważa, że przyjęty badaną uchwałą „Program Ochrony Środowiska dla Gminy Siechnice na lata 2022-2025 z perspektywą na lata 2026-2029” jest dokumentem, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, podejmowanym w celu realizacji polityki ekologicznej państwa na szczeblu lokalnym. Przepis art. 18 ust. 1 tej ustawy określa wyłącznie ogólną kompetencję rady gminy w przedmiocie ustalenia gminnego programu ochrony środowiska i nie stanowi podstawy do wydania aktu prawa miejscowego, tj. takiego aktu, który zawierałby normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

W ocenie organu nadzoru badana uchwała odnosi się do programu nie będącego aktem prawa miejscowego i którego obowiązek ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie został przewidziany przez przepisy szczególne (w tym art. 17 i art. 18 ustawy Prawo ochrony środowiska). Brak jest zatem podstaw prawnych do ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w oparciu o art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, a tym samym termin jej wejścia w życie nie może być uzależniony od urzędowej publikacji (art. 4 ust. 1 tej ustawy).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 2 sierpnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Po 228/18; CBOSA) stwierdził: „W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałę, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (por. wyrok NSA

z 21.06.2017 r., II OSK 2677/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; w skrócie: "CBOSA"), który obowiązuje od dnia jego podjęcia."

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności § 3 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, który został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W związku ze stwierdzeniem nieważności § 3 we fragmencie: „po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały należy uznać, że akt ten wszedł w życie w dniu podjęcia z mocą obowiązującą od dnia 25 maja 2023 r.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski