



WICEWOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.28.16.2023.MS6

Wrocław, 25 października 2023 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie 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 „14 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały nr LXXIV/648/23 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 18 października 2023 r. w sprawie przyjęcia do realizacji „Aktualizacji Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Miejskiej Głogów na lata 2023-2030”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Głogowie na sesji w dniu 18 października 2023 r. podjęła uchwałę nr LXXIV/648/23 w sprawie przyjęcia do realizacji „Aktualizacji Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Miejskiej Głogów na lata 2023-2030”, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 23 października 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §3 we fragmencie „14 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały 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 ze zm.), polegającym na skierowaniu uchwały do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Analizowaną uchwałą Rada Miejska w Głogowie przyjęła do realizacji w załączniku nr 1 do uchwały „Aktualizację Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Miejskiej Głogów na lata 2023-2030” (§1 uchwały). Wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Głogów (§2 uchwały). Zgodnie §3 uchwały: „Uchwała wchodzi w życie 14 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.”.

Uchwała Rady Miejskiej w Głogowie nr LXXIV/648/23 została podjęta na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, określającego, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. W uchwale powołano także art. 7 ust. 1 pkt 1, pkt 3 i pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: 1) ladu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; (...) 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; (...) 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;”.

Wskazać należy 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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób

generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nie 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 Poznaniu, w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08), 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 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2391/16.

Tymczasem uchwała Rady Miejskiej w Głogowie nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Uchwała w sprawie przyjęcia do realizacji „Aktualizacji Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Miejskiej Głogów na lata 2023-2030” ma charakter programowy, co oznacza, że nie przyznaje uprawnień, ani nie nakłada obowiązków na mieszkańców Gminy Miejskiej Głogów. Analizowana uchwała jest aktem prawnym skierowanym do wewnętrznej struktury organizacyjnej gminy. Uchwałę można uznać za rodzaj programu gospodarczego, który rada może uchwalać na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym. Uchwała, jako akt kierownictwa wewnętrznego, wiąże jedynie wskazane w nim podmioty, określając jednocześnie kierunki i sposoby ich działania.

Nie istnieje także inny przepis szczególny, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał przyjmujących plan gospodarki niskoemisyjnej w gminie.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności §3 we fragmencie „14 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały, który został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Tym samym uchwała weszła w życie z dniem podjęcia.

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.

I Wicewojewoda Dolnośląski

Jarosław Kresa