



Gdańsk, dnia 21 lipca 2023 r.

PN-II.4131.62.2023.KJ

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i poz. 572)

stwierdza się nieważność

§ 3 uchwały Nr LXXIII/602/23 Rady Miasta Kościerzyna z dnia 28 czerwca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Kościerzyna na lata 2023-2030.

UZASADNIENIE

W dniu 30 czerwca 2023 r. do wojewody pomorskiego wpłynęła uchwała Nr LXXIII/602/23 Rady Miasta Kościerzyna z dnia 28 czerwca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Kościerzyna na lata 2023-2030, zwana dalej „uchwałą”.

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 11 lipca 2023 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Miasta Kościerzyna o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz art. 18 ust. 1 w związku z art. 17 ust. 1 i art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.).

W § 1 uchwały Rada Miasta Kościerzyna uchwaliła „*Program Ochrony Środowiska dla Miasta Kościerzyna na lata 2023-2030*”, stanowiący załącznik do uchwały. Z kolei w § 3 uchwały organ stanowiący wskazał, że „*uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego.*”

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała

w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. 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), zgodnie z którym „w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 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 niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, 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 stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”.

Cytowany przepis zawiera w punktach 1-9 zamknięty katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych wymienionych w tym katalogu. Obowiązek jej publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych, do których odsyła art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W szczególności przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, o którym mowa w art. 13 pkt 2 w/w ustawy. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w niekwestionowanym w judykaturze poglądzie, że warunkiem koniecznym przyznania aktowi prawnemu statusu aktu prawa miejscowego jest ustanowienie w tym akcie norm abstrakcyjnych i generalnych, adresowanych do podmiotów znajdujących się poza strukturą organizacyjną organów gminy.

Należy zauważyć, że program ochrony środowiska uchwalony przez Radę Miasta Kościerzyna jest aktem o charakterze wewnętrznym, wyznaczającym kierunki działania w zakresie ochrony środowiska. Dokument ten zawiera strategię i zarys zamierzeń we wskazanym obszarze, jednak nie reguluje praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych, jest

wiążący jedynie dla organów Gminy Miejskiej Kościerzyna oraz jednostek im podległych, co wyklucza możliwość uznania uchwały za akt prawa miejscowego, którego wejście w życie jest uzależnione od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przykładowo w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r. (sygn. akt II SA/Gl 851/12) wywiedziono, że *„aby dany akt normatywny mógł być uznany za prawo miejscowe, musi być aktem powszechnie obowiązującym, tzn. musi być wydany przez właściwy organ, musi zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (czyli skierowanym do nieokreślonego adresata). Musi wywierać "skutki zewnętrzne" oraz być ogłoszony w sposób określony w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Tylko zatem do aktów prawa miejscowego przewidziana jest szczególna forma ogłoszenia poprzez publikację w Dzienniku Urzędowym Województwa”* (zob. także: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 245/17, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 134/19). Ponadto, jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 stycznia 2005 r. (sygn. akt II SA/Kr 1385/04), *„zgodnie z przepisami Prawa ochrony środowiska "programy ochrony środowiska" (...) mają realizować politykę ekologiczną państwa. Jest o nich mowa w ogólnej części ustawy (art. 17 ust. 1). Ich treść ma mieć znaczenie kierunkowe, nie konkretyzujące jeszcze uprawnień lub obowiązków podmiotów zewnętrznych. Dopiero odrębnie nazwane przez ustawodawcę "programy" (bez określenia: "ochrony środowiska"), o jakich mowa w części szczegółowej ustawy (art. 84) mogą zawierać regulacje powszechnie obowiązujące, gdyż ich celem jest doprowadzenie do przestrzegania standardów jakości ochrony środowiska przez wszystkie podmioty”* (vide: wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 października 2022 r., sygn. akt II SA/Ke 437/22).

Wobec powyższego, stwierdzenie nieważności § 3 uchwały Nr LXXIII/602/23 Rady Miasta Kościerzyna z dnia 28 czerwca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Kościerzyna na lata 2023-2030 jest uzasadnione i konieczne.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem wojewody pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Dariusz Drelich