



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.304.2022

Katowice, dnia 7 kwietnia 2022 r.

Rada Miasta Częstochowy

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 779.LVI.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 3 marca 2022 r. w sprawie „Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla miasta Częstochowy na lata 2021-2040” wraz z „Prognozą oddziaływania na środowisko”, w całości - jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. poz. 78 Nr 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 3 marca 2022 roku Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 779.LVI.2022 w sprawie „Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla miasta Częstochowy na lata 2021-2040” wraz z „Prognozą oddziaływania na środowisko”.

Załącznik Nr 1 do uchwały stanowi *Plan gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Częstochowy na lata 2021-2040*, dalej jako: „Plan”, wraz z załącznikami:

- 1) opinią Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach znak: WOOŚ.410.485.2021 AOK z dnia 14 grudnia 2021 r.,
- 2) opinią sanitarną Śląskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego znak: NS-NZ.9022.23.14.2021 z dnia 23 listopada 2021 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano wyłącznie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 marca 2022 r.

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

Odnosząc się na wstępie do podstawy prawnej wskazanej w przedmiotowej uchwale, należy podkreślić, że zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy *Do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy*. Przepis ten nie może jednak stanowić samodzielnej podstawy do podejmowania uchwał przez radę gminy. Jest on jedynie odesłaniem do innych ustaw regulujących kompetencje rady gminy i ma charakter organizacyjny. Przepis ten uzupełnia szczegółowe upoważnienie, które musi wynikać z przepisu rangi ustawowej, przy czym upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z ustawy (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 17 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 737/18). W ocenie organu nadzoru podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy, zgodnie którym *Do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie programów*

gospodarczych, w związku z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy, który stanowi, że Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy (...) zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że z charakteru uchwały planistycznej czy programowej wynika, że ma ona stanowić plan zamierzonych czynności, przedsięwzięć. W tym kontekście zastrzeżenia budzi okres obowiązywania Planu, bowiem został on uchwalony na lata 2021-2040. Jednocześnie kwestionowana uchwała została podjęta na sesji w dniu 3 marca 2022 r. i weszła w życie z dniem podjęcia. Przedmiotowy Plan obejmuje zatem okres sprzed podjęcia uchwały, a mianowicie rok 2021, co należy uznać za sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Częstochowy uchwalając Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Częstochowy między innymi na 2021 rok, działała bez podstawy prawnej. Rada jest bowiem uprawniona do uchwalenia planu obejmującego wyłącznie okres przyszły, brak jest natomiast 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 wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP 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).

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 Plan powinien określać cele i kierunki działań oraz zadania w zakresie gospodarki niskoemisyjnej i sposób ich realizacji. Zatem Plan 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 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 dotyczącej roku 2021, ponieważ w zarówno w tekście uchwały oraz w jej tytule Rada posługuje się przedziałem czasowym „2021-2040” na określenie okresu, jakiego dotyczy przedmiotowy Plan. 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 2021 roku. Stąd istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 779.LVI.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 3 marca 2022 r. w sprawie „Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla miasta Częstochowy na lata 2021-2040” wraz z „Prognozą oddziaływania na środowisko” - 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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego