

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.26.2017.ABej

z dnia 8 lutego 2017 r.

Rada Miejska w Trzcielu

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U.2016. 446 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr XXIV/169/2016 z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie: przyjęcia "Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Gminy Trzciel".

Uzasadnienie

W dniu 30 grudnia 2016 r. Rada Miejska w Trzcielu podjęła Uchwałę Nr XXIV/169/2016 w sprawie: przyjęcia "Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Gminy Trzciel".

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 stycznia 2017 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U.2016.296 j.t. ze zm.).

Podstawą prawną do podjęcia kwestionowanej uchwały jest art. 19 ust. 8 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997r. – Prawo energetyczne (Dz. U.2012.1059 j.t. ze zm.) Zgodnie z tym przepisem: rada gminy uchwała założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, rozpatrując jednocześnie wnioski, zastrzeżenia i uwagi zgłoszone w czasie wyłożenia projektu założeń do publicznego wglądu.

W myśl art. 19 ust. 1-7 ww. ustawy projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, zwany dalej "projektem założeń" opracowuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Projekt założeń sporządza się dla obszaru gminy co najmniej na okres 15 lat i aktualizuje co najmniej raz na 3 lata i powinien on określać: 1) ocenę stanu aktualnego i przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe; 2) przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych; 3) możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii, z uwzględnieniem energii elektrycznej i ciepła wytwarzanych w instalacjach odnawialnego źródła energii, energii elektrycznej i ciepła użytkowego wytwarzanych w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych; 3a) możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej; 4) zakres współpracy z innymi gminami. Przedsiębiorstwa energetyczne udostępniają nieodpłatnie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) plany, o których mowa w art. 16 ust. 1, w zakresie dotyczącym terenu tej gminy oraz propozycje niezbędne do opracowania projektu założeń. Projekt założeń podlega opiniowaniu przez samorząd województwa w zakresie koordynacji współpracy z innymi gminami oraz w zakresie zgodności z polityką energetyczną państwa. Wykląda się go do publicznego wglądu na okres 21 dni, powiadamiając o tym w sposób przyjęty zwyczajowo w danej miejscowości. Osoby i jednostki organizacyjne zainteresowane zaopatrzeniem w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy mają prawo składać wnioski, zastrzeżenia i uwagi do projektu założeń.

W myśl zaś art. 20 ust. 1 Prawa energetycznego w przypadku gdy plany przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji założeń, o których mowa w art. 19 ust. 8, wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje projekt planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, dla obszaru gminy lub jej części. Projekt planu opracowywany jest na podstawie uchwalonych przez radę tej gminy założeń i winien być z nim zgodny.

Biorąc pod uwagę zakres i tematykę założeń do planu w ocenie organu nadzoru, że nie posiada on cech właściwych dla aktu prawa miejscowego. Nie rozstrzyga bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy gminy zostało uregulowane przepisami ustawy

o samorządzie gminnym. Stosowanie do art. 40 ust. 1 tej ustawy na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zawierają legalnej definicji aktów prawa miejscowego, a więc kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinna być poprzedzona badaniem cech danego aktu. Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Należy zatem zwrócić uwagę na istotne cechy przepisów powszechnie obowiązujących, a szczególnie na to, że: 1) są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne), 4) działanie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji. Ponadto norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy. W opozycji do aktów prawa miejscowego stawia się akty wewnętrzne, które - podobnie jak akty powszechnie obowiązujące - są wydawane na podstawie prawa i w jego granicach przez ustawowo upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych. Tak więc akt wewnętrzny odróżnia od aktu prawa miejscowego przede wszystkim zakres podmiotowy jego obowiązywania, który jest ograniczony do osób i jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt, czyli do podmiotów określonego pionu administracyjnego. Dlatego akty wewnętrzne nie mogą być kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną, w ramach której akt ten obowiązuje (wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt II SA/Op 324/11).

Rada Miejska Trzciela w § 4 uchwały postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.” Określenie takiego sposobu promulgacji (poprzez ogłoszenie w dzienniku wojewódzkim) oznacza, że Rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zapis ten stanowi przekroczenie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W wymienionym artykule ustawodawca postanowił, że 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. Jednocześnie art. 13 pkt 2 i 10 ustawy wyraźnie określił, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organy gmin oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Kwestionowana uchwała nie jest aktem prawa miejscowego. Istotnie narusza zatem prawo przepis uzależniający wejście w życie przedmiotowej uchwały od jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym, jak to ma miejsce w odniesieniu do aktów prawa miejscowego (art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych).

Błędna kwalifikacja aktu normatywnego jako aktu prawa miejscowego powoduje błędne określenie w uchwale daty jej wejścia w życie. wyeliminowanie z uchwały wyłącznie zapisu o publikacji w dzienniku urzędowym województwa skutkuje tym, że uchwała w ogóle nie określa daty jej wejścia w życie, a w konsekwencji nie jest możliwe określenie terminu obowiązywania uchwały, konieczne jest więc jej wyeliminowanie z obrotu prawnego w całości. Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych np. w wyroku z dnia 20 kwietnia 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdził: zastrzeżenie w uchwale daty jej wejścia w życie od bezpodstawnej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym skutkuje nieważnością nie tylko samego przepisu uchwały zawierającego to zastrzeżenie, ale całej uchwały. W tej materii, Sąd identyfikuje się ze stanowiskiem zajęтым w wyroku NSA z 14 października 1999 r., II SA/Wr 1113/98 (publ. OSS z 2001 r., Nr 1, poz 16), w którym przyjęto, iż odmowa ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa uchwały, która uzależnia swoje wejście w życie od publikacji w tym dzienniku, "miałaby ten skutek, że uchwała nie mogłaby wejść w życie, a niewykonana reguła określająca sposób publikacji uchwały skutkowałaby jej nieważnością" (sygn. akt IV SA/Po 109/16).

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że Rada Miejska Trzcielu podejmując Uchwałę Nr XXIV/169/2016 z dnia 30 grudnia 2016r. r. w sprawie: przyjęcia "Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Gminy Trzciel", naruszyła w sposób istotny 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co powoduje konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że podstawę prawną do podjęcia kwestionowanej uchwały stanowi przepis art. 19 ust. 8 ustawy Prawo energetyczne, w tych bowiem przepisach zawarte zostało upoważnienie dla rady gminy do podjęcia uchwały dotyczącej przyjęcia założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Zbędne jest więc powołanie w podstawie prawnej przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek