



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1868 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 3. we fragmencie: „z po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały nr XXXVII/205/2018 Rady Powiatu Ząbkowickiego z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie uchwalenia Programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Ząbkowickiego na lata 2018-2021 z perspektywą na lata 2022-2025.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Ząbkowickiego na sesji w dniu 28 marca 2018 r. podjęła uchwałę nr XXXVII/205/2018 w sprawie uchwalenia Programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Ząbkowickiego na lata 2018-2021 z perspektywą na lata 2022-2025.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 20 kwietnia 2018 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §3 we fragmencie: „z po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i art. 13 pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523), polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

W kwestionowanym fragmencie uchwały Rada Powiatu Ząbkowickiego uzależniła wejście w życie przyjętego aktu od upływu 14-dniowego terminu liczonego od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady powiatu 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 nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. W przypadku organów powiatu, 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. Ponadto, jak przyjęto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2005 r. (sygn. akt II OSK 134/05), akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Tymczasem uchwała Rady Powiatu Ząbkowickiego nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Badana uchwała jest aktem prawnym skierowanym do wewnętrznej struktury organizacyjnej powiatu. Jej treść koncentruje się na kwestiach dotyczących polityki ochrony środowiska na terenie Powiatu Ząbkowickiego w latach 2018-2021, która będzie prowadzona przez organy powiatu.

Również żaden z przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.) nie stanowi podstawy do publikacji przedmiotowej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Art. 18 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 1 ww. ustawy zawiera jedynie normę kompetcyjną do podjęcia powiatowego programu ochrony środowiska. Podstawy do publikacji uchwały nie można także wywieść z art. 84 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym: "W celu doprowadzenia do przestrzegania standardów jakości środowiska w przypadkach wskazanych ustawą lub przepisami szczególnymi, w drodze aktu prawa miejscowego, tworzone są programy. Programy są publikowane w wojewódzkich dziennikach urzędowych.". We wskazanym przepisie mowa bowiem o specyficznej grupie programów, które uchwalane są w celu doprowadzenia do przestrzegania standardów jakości środowiska. Programy te uchwalane są dla konkretnych, wydzielonych obszarów, muszą zawierać określone ustawą elementy, w tym m.in. obowiązki oraz podmioty, na które są one nakładane. W związku z tym, że program ochrony środowiska, o którym mowa w art. 17 ustawy, jest aktem zawierającym przede wszystkim ocenę aktualnego stanu środowiska, cele i założenia wynikające z identyfikacji potrzeb, jak również kierunki planowanych działań oraz zasady prowadzenia polityki ochrony środowiska, stwierdzić należy, że nie realizuje on dyspozycji art. 84 ustawy. Tym samym przepis ten nie może stanowić podstawy do skierowania przedmiotowego aktu do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W związku ze stwierdzeniem nieważności §3 we fragmencie: „z po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały należy uznać, iż akt ten wszedł w życie w dniu podjęcia.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono 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. 80 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak