



Wrocław, dnia 25 stycznia 2016 r.

Delakowski
Województwa Dolnośląskiego
Pociąg U-elu.
GŁÓWNY SPECJALISTA
W WYDZIALE
MISZYSKIE

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.190.1.2016.FZ

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U z 2015 r. poz. 1445 ze zm.).

stwierdzam nieważność

Paragrafu 3 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr XII/79/15 Rady Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie w sprawie uchwalenia Programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Wałbrzyskiego na lata 2015-2018 z perspektywą do 2022 roku wraz z Prognozą Oddziaływania na Środowisko w/w Programu.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 15 grudnia 2015 r., działając na podstawie art. 12 pkt 11 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 18 ust. 1 i art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.) Rada Powiatu Wałbrzyskiego podjęła uchwałę Nr XII/79/15 w sprawie w sprawie uchwalenia Programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Wałbrzyskiego na lata 2015-2018 z perspektywą do 2022 roku wraz z Prognozą Oddziaływania na Środowisko w/w Programu.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem z dnia 17 grudnia 2015 r. Nr OR.0711.9.2015 i wpłynęła do organu nadzoru 28 grudnia 2015 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie jej § 3 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” z istotnym naruszeniem art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj. Dz. U. z 2015 r., poz. 1484).

W kwestionowanym fragmencie § 3 uchwały określono, że wchodzi ona w życie „po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”. Wskazać należy, że problematykę ogłaszania aktów prawnych w organie publikacyjnym tego rodzaju reguluje art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z tym przepisem w wojewódzkim dzienniku urzędowym – spośród aktów normatywnych stanowiących przez radę powiatu – ogłasza się jedynie akty prawa miejscowego (pkt 2). Zgodnie z art. 13 pkt 10 ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym mogą być ponadto inne akty prawne, informacje, komunikaty,

29.01.2016. *CF*

obwieszczenia oraz ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie posiada cech żadnego z aktów wskazanych powyżej, brak jest też przepisu szczególnego, na mocy którego podlegałaby ona publikacji. Wskazać należy, że nie stanowi ona aktu prawa miejscowego, o którym mowa w art. 87 ust. 2 i 94 Konstytucji RP. Aktem prawa miejscowego jest bowiem akt generalny (skierowany do bliżej nieograniczonej grupy podmiotów) i abstrakcyjny (formułujący powtarzalną regułę wymaganego zachowania), wydany na podstawie wyraźnej kompetencji ustawowej przez upoważniony organ, który określa reguły postępowania grupy adresatów niepodporządkowanych mu organizacyjnie. Definicję tę potwierdza również orzecznictwo sądów administracyjnych (zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/2008, niepubl.; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II OSK 134/2005, ONSAiWSA 2006, nr 5, poz. 137). Podkreślenia wymaga, że do programów ochrony środowiska uchwalanych przez Radę na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska (dalej: ustawa) nie stosuje się art. 84 ust. 1 tej ustawy. Należy bowiem odróżnić program ochrony środowiska sporządzony w celu realizacji polityki ochrony środowiska, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy, od sporządzanych „W celu doprowadzenia do przestrzegania standardów jakości środowiska w przypadkach wskazanych ustawą lub przepisami szczególnymi” Programów, o których stanowi art. 84 ust. 1 ustawy. Ustawa w wyżej wskazanych artykułach przewiduje wydawanie przez organ gminy dwóch odmiennych rodzajów programów poświęconych tematyce ochrony środowiska. Do Programu wydanego na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy nie odnosi się zatem obowiązek jego publikacji, o którym stanowi art. 84 ust. 1 ustawy. Powyższe stanowisko różnicujące te dwa rodzaje programów znalazło swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie m in. w wyroku WSA w Łodzi z dnia 14 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Łd 99/12, w którym stwierdzono, że *„Źródłem obowiązków określonych na podstawie art. 84 ust. 1 u.p.o.ś. będą najczęściej indywidualne akty administracyjne uwzględniające rozwiązania wynikające z programów (zob. szerzej J. Rotko, Komentarz do ustawy - Prawo ochrony środowiska - ochrona zasobów środowiska tytuł II, Wrocław 2002, s. 84). Przy czym zgodnie z przepisami ustawy Prawo ochrony środowiska "programy ochrony środowiska" mają realizować politykę ekologiczną państwa (art. 17 ust. 1 u.p.o.ś.) ich treść ma znaczenie kierunkowe, nie konkretyzujące jeszcze uprawnień lub obowiązków podmiotów zewnętrznych. Dopiero odrębnie nazwane przez ustawodawcę "programy" (bez określenia ochrony środowiska), o jakim mowa w art. 84 u.p.o.ś. mogą zawierać regulacje powszechnie obowiązujące, gdyż ich celem jest doprowadzenie do przestrzegania standardów jakości ochrony środowiska przez wszystkie podmioty”*.

Rada Powiatu Wałbrzyskiego w podstawie prawnej przedmiotowego Programu wskazała art. 84 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska. Przepis ten posługuje się sformułowaniem „W celu doprowadzenia do przestrzegania standardów jakości środowiska w przypadkach wskazanych ustawą lub przepisami szczególnymi, w drodze aktu prawa miejscowego, tworzone są programy”. Kształt wskazanej regulacji jednoznacznie wskazuje, że nie stanowi ona samoistnej podstawy prawnej dla uchwalenia przedmiotowych Programów. Z brzmienia tego przepisu wynika, że muszą one znajdować podstawę prawną w innym przepisie ustawy lub przepisie szczególnym. Przedmiotowy Program nie wskazał

takiego przepisu, nie jest on również treściowo i formalnie zbieżny z tego rodzaju programami wydawanymi m. in. na podstawie art. 91 i 119 ustawy Prawo ochrony środowiska. W związku z powyższym należy stwierdzić, że Rada Powiatu Wałbrzyskiego uchwalając „Program Ochrony Środowiska dla Powiatu Wałbrzyskiego na lata 2015 – 2018 z perspektywą do 2022 roku”, zrealizowała normę kompetencyjną wyłącznie z art. 17 ust. 1 w zw. z art. 18 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, uchwalając Program, który jak już wskazano we wcześniejszej części uzasadnienia, nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.


Podsumowując, organ nadzoru wskazuje, że programowy charakter przedmiotowej uchwały oraz brak przepisów szczególnych odnoszących się do obowiązku jej publikacji przesądza o tym, że nie podlega ona ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uznać zatem należy, że kwestionowany fragment § 3 rozpatrywanego aktu – przewidujący ogłoszenie go w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego oraz uzależniający od tego faktu jego wejście w życie – w sposób istotny narusza art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Ze względu na powyższe postanawia się, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru czyli Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 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

