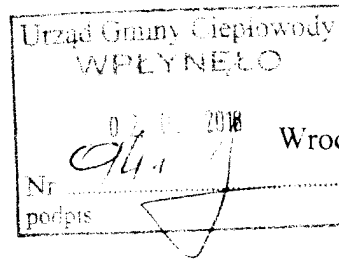




WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.15.1.2016.MK



Wrocław, dnia 26 lutego 2016 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.)

stwierdzam nieważność

części załącznika Nr 1 do uchwały Nr 77/XVI/16 Rady Gminy Ciepłowody z dnia 9 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia „Aktualizacji Programu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Ciepłowody na lata 2015-2032” oznaczonej „4. Postępowanie z materiałami zawierającymi azbest”.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 9 lutego 2016 r., działając między innymi na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.) w związku z art. 18 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Gminy Ciepłowody podjęła uchwałę Nr 77/XVI/16 w sprawie przyjęcia „Aktualizacji Programu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Ciepłowody na lata 2015-2032”, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 8 lutego 2016 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że :

- część załącznika Nr 1 do uchwały oznaczona „4. Postępowanie z materiałami zawierającymi azbest” została podjęta z istotnym naruszeniem art. 7 i 94 w związku z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz § 134, § 135 i § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. nr 100 poz. 908).

Specyfika istotnego naruszenia prawa, jakie zmaterializowało się w przedmiotowej uchwale polega na przyjęciu postanowień posiadających walor przepisów prawa powszechnie obowiązującego w formie programowej, który nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego.

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym. Pierwsza z wymienionych norm przesądza, że do właściwości rady

gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Z kolei druga z przywołanych dyspozycji stanowi, że „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: 1) (...), ochrony środowiska i przyrody (...)”. Kolejną regulacją rangi ustawowej, w oparciu o którą Rada Gminy wywiodła upoważnienie do przyjęcia Uchwały jest art. 18 ust. 1 Prawa ochrony środowiska. Przepis ten wymaga uzupełnienia o art. 17 ust. 1 wskazanej ustawy. Zabieg ten pozwala na ustalenie, że ustawodawca wyposażył radę gminy w umocowanie do przyjmowania programów ochrony środowiska. Projekty tych aktów przygotowuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego w celu realizacji polityki ochrony środowiska z uwzględnieniem celów zawartych w strategiach, programach i dokumentach programowych, o których mowa w przepisach szczególnych.

Lektura Załącznika Nr 1 do uchwały pozwala przyjąć, że zawiera on regulacje wstępne – przedstawiające cel i zakres opracowania, charakterystykę gminy Ciepłowody, wiadomości ogólne o azbestie, postępowanie z materiałami zawierającymi azbest, gospodarowanie wyrobami i odpadami zawierającymi azbest, koszty realizacji programu, możliwości pozyskania środków finansowych na działania związane z usuwaniem azbestu oraz monitoring realizacji programu.

Najistotniejsze - z punktu widzenia niniejszego aktu nadzoru - postanowienia umieszczono w części Załącznika oznaczonej 4. *Postępowanie z materiałami zawierającymi azbest*. Rada Gminy określiła w nich obowiązki i postępowanie właścicieli i zarządców przy użytkowaniu obiektów i terenów z wyrobami zawierającymi azbest oraz przy usuwaniu wyrobów zawierających azbest z obiektów lub terenów, jak również obowiązki podmiotów gospodarczych zajmujących się usuwaniem materiałów zawierających azbest i postępowanie przy pracach przygotowawczych do usuwania wyrobów zawierających azbest. Wynikają one z przepisów mających walor powszechnie obowiązujący. Następnie, w przywołanej części Załącznika przedstawiono warunki bezpiecznego usuwania wyrobów zawierających azbest oraz transport i unieszkodliwianie odpadów zawierających azbest, również formułując obowiązki dotyczące określonych grup adresatów.

Dla potrzeb uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego należy wskazać na istotne cechy uchwał programowych, do których zalicza się analizowana uchwała. Posiłkując się judykaturą warto przywołać orzeczenie z dnia 6 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 686/12. *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*. Na kanwie sprawy dotyczącej programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, Sąd poczynił w uzasadnieniu przyjętego wyroku uniwersalne uwagi o istocie tego typu uchwał. Skład orzekający podniósł, iż program konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy. Treść programu stanowią plany, prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. Program stanowi akt kierownictwa wewnętrznego.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że normy prawne zamieszczone w programach muszą mieć postać norm wyznaczających zadania (norm zadaniowych). Są to przepisy, które stanowią przełożoną na język prawa pewną politykę działania, obrazującą ogólną treść

i kierunek przedsięwzięć szczegółowo niewskazanych (J. Boć, E. Samborska-Boć. *Ochrona Środowiska. Wrocław 2000. s. 129*).

Biorąc pod uwagę przywołane powyżej uwagi judykatury oraz doktryny na temat cech uchwał programowych należy wskazać, że kwestionowane niniejszym aktem nadzoru postanowienia naruszają przyjęty wzorzec. Mają one charakter przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Okolicznością rozstrzygającą jest tutaj nałożenie na podmioty określone rodzajowo konkretnych obowiązków. Takie unormowania mogą znaleźć się jedynie w przepisach powszechnie obowiązujących. Do tej kategorii nie należy jednak uchwała programowa. Tym samym nie można na jej podstawie nakładać na podmioty zewnętrzne w stosunku do administracji publicznej żadnych obowiązków związanych z użytkowaniem, usuwaniem, transportem i unieszkodliwianiem wyrobów zawierających azbest.

W działalności uchwałodawczej Rada Gminy jest zobowiązana do ścisłego przestrzegania granic przyznanego upoważnienia ustawowego i zamieszczania w uchwale regulacji dotyczących wyłącznie powierzonego zadania, co wynika z zasady legalizmu, wyrażonej w art. 7 Konstytucji. Z kolei w świetle art. 94 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ustawodawca przesądził w art. 87 ust. 2 Konstytucji, że akty prawa miejscowego są źródłem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

W świetle regulacji konstytucyjnych normy upoważniające do przyjmowania przepisów powszechnie obowiązujących na szczeblu samorządowym winny określać materię, która ma być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego oraz organy kompetentne do jego wydania, a także regulować inne kwestie związane z wydaniem i wejściem w życie przepisów prawa. Przywołane w podstawie prawnej regulacje ustawowe nie stanowią umocowania do wydawania aktu prawa miejscowego, ponieważ nie określają zakresu spraw przekazanych do uregulowania upoważnianemu organowi, jak również nie zawierają ścisłych wytycznych dotyczących przyjmowanego aktu. Poprzez swą ogólność stanowią jedynie podstawę do przyjęcia wizji gminy w zakresie określonego obszaru działania tej jednostki samorządu terytorialnego.

Za niedopuszczalny należy uznać także zabieg polegający na recypowaniu przepisów aktów wyższego rzędu w uchwale rady gminy. W rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w dziale VI, dotyczącym projektów aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (uchwał i zarządzeń), stwierdza się, że podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który:

- 1) upoważnia dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw;
- 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego organu (§ 134).

W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu, o których mowa w § 134 pkt 2 (§ 135) i nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń

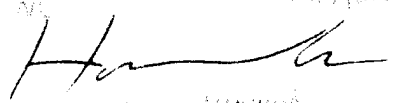
(§ 137). Należy mieć na względzie, że zamieszczenie w treści uchwały rady gminy norm wynikających wprost z aktów wyższego rzędu sugeruje istnienie po stronie tego organu kompetencji do regulowania tej materii. Uchwała rady gminy nie powinna zatem stanowić prostego zbioru obowiązujących przepisów, nie służy także ich porządkowaniu. Akt organu stanowiącego gminy nie służy także celom edukacyjnym w zakresie poszerzania wiedzy mieszkańców na temat obowiązującego prawodawstwa, szkodliwości azbestu i obowiązków dotyczących postępowania z wyrobami zawierającymi azbest oraz sposobów bezpiecznego ich usuwania i unieszkodliwiania.

W ramach podsumowania należy wskazać, że Uchwała powinna być skierowana jedynie do podmiotu realizującego przyjęty Program i zawierać wytyczne dotyczące jego działań. Na podstawie przyznanego upoważnienia do podjęcia określonego aktu nie można jednak zobowiązywać podmiotów pozostających poza strukturą administracji publicznej do realizacji określonych obowiązków. Rada Gminy, podejmując uchwałę, wyznaczyła Wójtowi kierunek działań, mających na celu usunięcie azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy. Uchwała taka ma charakter aktu kierownictwa wewnętrznego i nie może zawierać norm generalnych i abstrakcyjnych, dotyczących praw i obowiązków jednostek.

Przedstawione powyżej względy uzasadniają konieczność, jak również zakres niniejszego rozstrzygnięcia.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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.

AL. ... ASKI

...