



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.150.1.2015.AS

Wrocław, dnia

9 marca 2015 r.
URZĄD GMINY WIŃSKO
WPLYNEŁO
2015 -03- 13
Nr pisma
Ilość załączników
Podpis
1845

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność podrozdziałów 3.4- 3.8 załącznika oraz załączników nr 1 – 7 do załącznika do uchwały Rady Gminy Wińsko nr V/13/2015 z dnia 30 stycznia 2015 r. w sprawie przyjęcia „Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Wińsko na lata 2012 – 2032”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Wińsko na sesji w dniu 30 stycznia 2015 r. podjęła między innymi uchwałę nr V/13/2015 sprawie przyjęcia „Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Wińsko na lata 2012 – 2032”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 9 lutego 2015 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że podrozdziały 3.4- 3.8 załącznika oraz załączniki nr 1 – 7 do załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) a także § 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).

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wskazano także na uchwałę Rady Ministrów z dnia 15 marca 2010 r. w sprawie programu wieloletniego pod nazwą „Program Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009 – 2032”

Uchwała przyjmuje Program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Wińsko na lata 2012 – 2032, zwany dalej Programem, w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Wińsko. W § 3 uchwały stwierdza się, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia.

Załącznikiem do uchwały jest przyjęty Program, w którym zamieszczono między innymi charakterystykę gminy, charakterystykę wyrobów zawierających azbest i oddziaływanie azbestu na zdrowie człowieka, dalej przepisy i procedury w zakresie postępowania z odpadami zawierającymi azbest.

Program zawiera również następujące załączniki:

- ocena stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest (zał. nr 1),
- informacje o wyrobach zawierających azbest i miejscu ich wykorzystywania (zał. nr 2),
- informacja o wyrobach zawierających azbest, których wykorzystanie zostało zakończone (zał. nr 3)
- wzór oznakowania dla miejsc zawierających azbest lub wyroby zawierające azbest (zał. nr 4)
- wzór karty ewidencji odpadu (zał. nr 5),
- wzór karty przekazania odpadu (zał. nr 6),
- zgłoszenie przystąpienia do prac polegających na zabezpieczeniu/ usunięciu wyrobów zawierających azbest (zał. nr 7),
- nazwy wyrobów azbestowych i kody odpowiadających im odpadów wraz z przelicznikami (zał. nr 8),
- informacja z inwentaryzacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania wyrobów zawierających azbest stwarzających szczególne zagrożenie do środowiska (zał. nr 9).

W rozdziale 3 Programu, zatytułowanym „Przepisy i procedury w zakresie postępowania z odpadami zawierającymi azbest”, w podrozdziałach 3.4- 3.8 wprowadzono postanowienia w zakresie postępowania z wyrobami zawierającymi azbest, zobowiązując właścicieli i zarządzających obiektami, instalacjami do podjęcia działań mających na celu inwentaryzację i kontrolę stanu wyrobów zawierających azbest i ocenę możliwości ich dalszego użytkowania a także przestrzegania przez te podmioty oraz wykonawców prac określonych procedur przy zabezpieczaniu i usuwaniu takich wyrobów, ich transporcie i składowaniu.

W podrozdziałach 3.4-3.8 programu zawarto 6 szczegółowych procedur postępowania, w których nałożono na wskazane wyżej podmioty między innymi obowiązek posługiwania się w trakcie działań związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest formularzami i wzorami stanowiącymi załączniki nr 1-7 do programu.

Analiza treści Programu i jego załączników prowadzi do wniosku, że Rada Gminy Wińsko uznała się za właściwą do nałożenia w wydanym przez siebie akcie obowiązków konkretnych zachowań wobec właścicieli i zarządców nieruchomości, firm zajmujących się unieszkodliwianiem i usuwaniem wyrobów zawierających azbest, wykonawców prac związanych z usunięciem wyrobów azbestowych a także podmiotów zajmujących się prowadzeniem składowisk odpadów odpowiednio w zakresie: użytkowania obiektów i terenów z wyrobami zawierającymi azbest (procedura 1), usuwania wyrobów zawierających azbest z obiektów lub terenów (procedura 2), postępowania przy pracach przygotowawczych do usuwania wyrobów zawierających azbest (procedura 3), prac polegających na usuwaniu wyrobów zawierających azbest, wytwarzaniu odpadów niebezpiecznych wraz z oczyszczaniem obiektu/ terenu/ instalacji azbestu (procedura 4), przygotowania i transportu odpadów niebezpiecznych zawierających azbest (procedura 5), składowania odpadów na składowiskach lub w wydzielonych kwaterach do wyłącznego składowania odpadów zawierających azbest (procedura 6).

W ocenie organu nadzoru treść powyższych przepisów w żadnym wypadku nie może zostać uznana za zgodną z obowiązującym porządkiem prawnym. W swej 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, zawartej w art. 7 Konstytucji. Rada Gminy nie wykazała upoważnienia do przyjęcia Programu w takim kształcie i wykazać go nie mogła, gdyż w systemie prawnym nie istnieje żaden przepis, który upoważniałby organ stanowiący gminy do uregulowania postępowania z wyrobami

zawierającymi azbest. Podstawy prawnej podjęcia uchwały w przyjętym kształcie nie może stanowić przyjęty uchwałą Rady Ministrów „Program Oczyszczania Kraju z azbestu na lata 2009 – 2032”. Program ten stanowi opis czynności, jakie Rada Ministrów uznała za stosowne do podjęcia w celu realizacji określonego zadania. Uchwała ta, zgodnie z art. 93 Konstytucji, ma charakter wewnętrzny i obowiązuje tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty.

Jak wskazano wyżej, żaden przepis ustawy nie upoważnia rady gminy do podjęcia uchwały w sprawie procedur, jakie powinny zostać dopełnione przy usuwaniu azbestu i wyrobów zawierających azbest, nie może ona również nakładać obowiązków na podmioty zewnętrzne związanych z użytkowaniem, usuwaniem, transportem i składowaniem takich wyrobów. Obowiązki te wynikają z szeregu ustaw i rozporządzeń, wskazanych zresztą w treści uchwalonego przez Radę Programu (podrozdział 3.1- 3.2).

Trzeba przy tym wyjaśnić, że przyjęte przez Radę opisy procedur postępowania w zakresie użytkowania, usuwania, transportu i składowania wyrobów zawierających azbest, nakładają określone obowiązki na właścicieli nieruchomości i osoby świadczących usługi w tym zakresie, co może mieć miejsce wyłącznie w uchwale posiadającej walor aktu prawa miejscowego. Uchwała w ten sposób sformułowana powinna być skierowana do nieokreślonego kręgu adresatów, jest aktem wielokrotnego zastosowania, zawiera także nakazy i zakazy określonego zachowania się. Na przeszkodzie uznaniu analizowanej uchwały za akt prawa miejscowego stoją jednak następujące względy. Po pierwsze, podrozdziały 3.4- 3.8 programu oraz załączniki nr 1 – 7 do programu zawierają w rzeczywistości kompilację norm, wynikających z aktów wyższego rzędu i nie mają żadnej wartości normatywnej. Po drugie, do wydania aktu powszechnie obowiązującego konieczne jest wykazanie wyraźnej podstawy prawnej do jego wydania i działanie wyłącznie w jej granicach. Zasadą stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem zasada wyłączności organów konstytucyjnych. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Oznacza to, że aktem prawa miejscowego może być wyłącznie akt wydany przez jeden ze wskazanych wyżej organów, działających w ramach przyznanego mu ustawowo upoważnienia. W odniesieniu do wskazanego naruszenia prawa należy także przywołać zasadę legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji, obligującą Radę Gminy do ścisłego przestrzegania granic przyznanego upoważnienia ustawowego i zamieszczania w uchwale regulacji dotyczących wyłącznie powierzonego zadania.

Zauważyć należy, że okoliczność obowiązywania określonych norm w aktach wyższego rzędu, regulujących kompleksowo zagadnienia zawarte w podrozdziałach 3.4- 3.8 programu oraz załącznikach nr 1 – 7 do programu, świadczy o wykluczeniu jakichkolwiek kompetencji stanowiących Radę Gminy w tym zakresie. Skoro kontrolowana uchwała w tym zakresie zawiera wyłącznie kompilację przepisów ustawowych i rozporządzeń wykonawczych, oczywiście nie mieści się w ramach przyznanego radzie upoważnienia.

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,

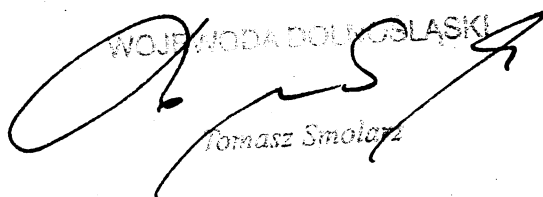
że zamieszczenie w treści uchwały rady gminy norm wynikających wprost z aktów wyższego rzędu sugeruje istnienie po stronie tego organu kompetencji do regulowania tej materii. Uchwała Rady Gminy Wińsko nie powinna zatem stanowić prostego zbioru obowiązujących przepisów, nie służy także ich porządkowaniu. 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.

Przedstawione wyżej stanowisko jest spójne z charakterem uchwały programowej, za jaką należy uznać badany akt. 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*). Uchwała w sprawie programu usuwania azbestu powinna być skierowana do podmiotu realizującego dany program i zawierać wytyczne dotyczące jego działań. Na podstawie przyznanej kompetencji do podjęcia danej uchwały nie można jednak zobowiązywać innych podmiotów do określonych czynności. Rada Gminy, podejmując przedmiotową uchwałę, wyznacza kierunek działań Wójta Gminy, mających na celu usunięcie azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy. Uchwała taka ma charakter aktu kierownictwa wewnętrznego i nie powinna zawierać norm generalnych i abstrakcyjnych, dotyczących praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Tomasz Smolara