



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

REJESTR PRZESYŁEK
SPECJALNEGO RODZAJU

Wrocław, dnia 18 marca 2015 r.

STANOWISKO POWIATOWE w Lwówku Śląskim	
Wpłynęło	20 MAR. 2015
L.dz.	Podpis

NK-N.4131.72.44.2015.MG

Urząd Gminy i Miasta Lwówek Śląski	
Wpłynęło	27.03.2015
Skierowano	

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zmianami) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

części 5.2. i 5.3. Programu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu gminy i miasta Lwówek Śląski na lata 2014-2032 oraz załącznika nr 1 do Programu stanowiących załącznik do uchwały Rady Miejskiej w Lwówku Śląskim z dnia 19 lutego 2015 roku nr VI/54/15 w sprawie uchwalenia Programu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu gminy i miasta Lwówek Śląski na lata 2014-2032.

Uzasadnienie

W dniu 19 lutego 2014 roku Rada Miejska w Lwówku Śląskim podjęła uchwałę nr VI/54/15 w sprawie uchwalenia Programu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu gminy i miasta Lwówek Śląski na lata 2014-2032.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że część 5.2. i 5.3. Programu oraz dołączony do niego załącznik nr 1 stanowiące razem załącznik do uchwały nr VI/54/15 zostały przyjęte z istotnym naruszeniem art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie ze wskazanymi przepisami zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Owe zadania własne obejmują m. in. sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym). Do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym). Powołano się również na art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zmianami), wedle którego gminne programy ochrony środowiska uchwała rada gminy. Z treści uzasadnienia wynika również, że dla potrzeb przyjęcia uchwały uwzględniono

postanowienia „Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009 – 2032”, przyjętego uchwałą Rady Ministrów Nr 122/2009 z dnia 14 lipca 2009 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032” (M.P. Nr 50, poz. 735 ze zm.).

Uchwała przyjmuje Program usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu gminy i miasta Lwówek Śląski na lata 2014-2032. W § 3 uchwały stwierdza się, że wchodzi ona w życie z dniem jej podjęcia.

W załączniku do uchwały określa się cele i zadania przyjętego programu (część 2), charakterystykę azbestu i jego szkodliwości dla zdrowia (część 3), charakterystykę gminy (część 4), przepisy i procedury w zakresie postępowania z wyrobami zawierającymi azbest (część 5 i załącznik nr 1 do Programu), informacje o ilości i rozmieszczeniu wyrobów zawierających azbest (część 6), wskazanie możliwości i źródeł finansowania (część 7), określenie zadań do realizacji na okres programowania, harmonogram wdrażania systemu (część 8), określenie sposobu monitorowania i oceny wdrażania programu (część 9), oddziaływanie proponowanego systemu na środowisko (część 10), zarządzanie, organizacja i wdrażanie programu (część 11). W części 5.2. i 5.3. Programu uregulowane zostało postępowanie z materiałami zawierającymi azbest oraz zostały opisane procedury postępowania z tymi wyrobami. Szczegółowy opis procedur został rozwinięty w załączniku nr 1 do Programu. W ramach przyjętych regulacji określono:

1. obowiązki właścicieli, użytkowników i zarządców nieruchomości, na których znajdują się budynki zawierające azbest (część 5.2. Programu),
2. zakładane procedury postępowania z wyrobami zawierającymi azbest (część 5.3. Programu, stanowiące punkt wyjścia określonych w załączniku nr 1 do Programu szczegółowych procedur dotyczących:
 - obowiązków i postępowania właścicieli oraz zarządców przy użytkowaniu obiektów i terenów z wyrobami zawierającymi azbest,
 - obowiązków i postępowania właścicieli i zarządców przy usuwaniu wyrobów zawierających azbest z obiektów lub terenów,
 - postępowania przy pracach przygotowawczych do usuwania wyrobów zawierających azbest,
 - prac polegających na usuwaniu wyrobów zawierających azbest, wytwarzaniu odpadów niebezpiecznych, wraz z oczyszczaniem obiektu, terenu i instalacji,
 - przygotowania i transportu odpadów niebezpiecznych zawierających azbest,
 - składowania odpadów na składowiskach lub wydzielonych kwaterach przeznaczonych do wyłącznego składowania odpadów zawierających azbest.

Analiza wskazanych wyżej elementów programu prowadzi do wniosku, że Rada uznała się za właściwą do wydania aktu prawa miejscowego, ustanawiającego obowiązki właścicieli, użytkowników i zarządców nieruchomości, podmiotów zajmujących się unieszkodliwianiem i usuwaniem wyrobów zawierających azbest, wykonawców prac

związanych z usunięciem wyrobów azbestowych oraz podmiotów zajmujących się ich składowaniem.

Poprzez akt prawa miejscowego organ administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określa reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (czyli niekonkretnie) wskazanych sytuacjach (P. Lisowski, *Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz*, red. J. Boć, Wrocław 2001 r., str. 80). Cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. Postanowienia zawarte w kwestionowanych częściach Programu, ustanawiają po stronie nie wskazanych imiennie adresatów obowiązki określonego zachowania się, faktycznie wynikające ze wskazanych w części 5.1. Programu aktów prawnych wyższego rzędu (m. in. ustawa Prawo ochrony środowiska, ustawa o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest i wydanych do nich rozporządzeń wykonawczych, ustawa o odpadach). Wprowadzone w Programie postanowienia miałyby wielokrotne zastosowanie, a zatem ich charakter przemawiałby za ich kwalifikacją do kategorii przepisów powszechnie obowiązujących.

Na przeszkodzie uznaniu analizowanej uchwały za akt prawa miejscowego stoją jednak następujące względy. Po pierwsze, wprowadzone przez Radę regulacje 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 do ścisłego przestrzegania granic przyznanego upoważnienia ustawowego i zamieszczania w uchwale regulacji dotyczących wyłącznie powierzonego zadania. Rada w podstawie prawnej podjętej przez siebie uchwały nie wykazała upoważnienia do jej podjęcia w obowiązującym 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. Za podstawę taką nie może wszak być uznany art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, wskazany w podstawie prawnej podjętej uchwały, ponieważ wskazuje on jedynie na właściwość rady gminy do stanowienia w innych sprawach, niż wymienione w tym artykule, zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Przywołanie tego artykułu powinno następować zatem wyłącznie wówczas, gdy istnieje inny przepis ustawy, w którym wskazuje się na właściwość rady gminy. Istnienie norm ustawowych i rozporządzeń dotyczących tej tematyki, regulujących kompleksowo

zagadnienia zawarte kwestionowanych częściach Programu, świadczy dodatkowo o wykluczeniu jakichkolwiek kompetencji stanowiących Rady w tym zakresie.

Podstawy prawnej podjęcia uchwały w przyjętym kształcie nie może także 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.

Przedstawione wyżej stanowisko jest spójne z charakterem uchwały programowej, za jaką należałoby 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, podejmując przedmiotową uchwałę, wyznacza kierunek działań Burmistrza, mających na celu usunięcie azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu gminy Lwówek Śląski. Uchwała taka ma charakter aktu kierownictwa wewnętrznego i nie powinna zawierać norm generalnych i abstrakcyjnych, dotyczących praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych.

Aby uchwała spełniała przedstawione wyżej założenia konieczne jest stwierdzenie nieważności wskazanych części Programu.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru sygnalizuje kwestię aktualności danych zawartych w przyjętym Programie. W części 7 Programu (str. 26-33) Rada wskazuje na potencjalne źródła finansowania działań związanych z usuwaniem azbestu. Opiera się przy tym na Programie oczyszczania kraju z azbestu na lata 2009-2032 przyjętym przez Radę Ministrów (o czym mowa wcześniej). W programie ministerialnym na wstępie części 3.6. – Źródła finansowania usuwania azbestu, stwierdza się m. in., że „Źródłami finansowania usuwania azbestu są środki budżetu państwa pozostające w dyspozycji Ministra Gospodarki, środki własne właścicieli obiektów budowlanych, środki własne inwestorów prywatnych, środki funduszy ochrony środowiska, środki pomocowe Unii Europejskiej, środki własne jednostek samorządowych oraz kredyty.”. W dalszej części 3.6. Programu zostały wskazane instrumenty, w oparciu o które można uzyskać dofinansowanie na działania związane z usuwaniem azbestu. Należy zwrócić uwagę, że ich zestawienie miało charakter informacyjny, mający na celu wskazanie możliwych źródeł finansowania funkcjonujących w dacie przyjęcia programu (14 lipca 2009 roku). Część z nich z upływem czasu stała się lub może stać się nieaktualna (np. PROW na lata 2007-2013, aktualnie obowiązuje PROW 2014-2020). Dlatego

też przyjmując własny Program Rada powinna zamieszczać w nim informacje o aktualnych źródłach i możliwościach pozyskiwania środków na działania związane z usuwaniem azbestu. Rozwiązanie takie w żaden sposób nie stanowi afrontu dla postanowień programu krajowego, a wręcz przeciwnie, stanowi jego odzwierciedlenie i realizację na szczeblu lokalnym.

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 Smolarz