



Poznań, dnia 17 czerwca 2020 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.356.2020.10

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

orzekam

nieważność § 3 w zakresie wyrazów: „po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” uchwały nr XXI/155/20 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 14 maja 2020 r. w sprawie przyjęcia Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest dla Gminy Dobra na lata 2019-2032 - **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

W dniu 14 maja 2020 r. Rada Miejska w Dobrej podjęła uchwałę nr XXI/155/20 w sprawie przyjęcia Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest dla Gminy Dobra na lata 2019-2032, zwaną dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 713) oraz „Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032” (przyjętego uchwałą Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2009 r.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 20 maja 2020 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje:

Przepis art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) enumeratywnie wymienia akty prawne podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Punkty 2 i 10 wskazanego przepisu stanowią, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się „akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy” oraz „inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”. W świetle powyższego należy stwierdzić, że publikacji w takim dzienniku podlegają jedynie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub, gdy o ich publikacji stanowi przepis szczególny.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż „Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnoszące się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)” - postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 23 maja 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 245/18.

Analizując przepisy Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest dla Gminy Dobra na lata 2019-2032, stanowiącego załącznik do uchwały Rady Miejskiej w Dobrej nr XXI/155/20, zwanego dalej „Programem”, w kontekście zaprezentowanych wyżej kryteriów, stwierdzić należy, że nie stanowi on aktu prawa miejscowego. Przepisy Programu nie rozstrzygają bezpośrednio o prawach i obowiązkach niezindywidualizowanego kręgu adresatów zewnętrznych. Przyjęty ocenianą uchwałą Program ma charakter programu działania, realizującego politykę państwa w zakresie oczyszczania kraju z azbestu, obowiązującym w zasadzie „wewnątrz” administracji.

Jako dodatkowy argument w rozważaniach nad charakterem prawnym Programu podnieść należy, że zgodnie z zapisami „Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032”, gminne (i powiatowe) programy usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest mogą być tworzone przez samorządy także w ramach planów gospodarki odpadami.

Choć obecnie plany gospodarki odpadami opracowywane są jedynie na poziomie krajowym i wojewódzkim [zob. art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2019 r. poz. 701 ze zm.)], to jednak podkreślenia wymaga fakt, że uchwalane w oparciu o nieobowiązującą już ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251), gminne plany gospodarki odpadami, w ramach których mogły być tworzone programy usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest, nie stanowiły aktów prawa miejscowego. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 424/07 podkreślono, że plan gospodarki odpadami ma „wyłącznie charakter aktu planowania, aktu polityki w zakresie gospodarki odpadami i nie wiąże się z wykonywaniem obowiązkowych zadań własnych”. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 17 października 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 237/17, podkreślił, że „Plan gospodarki odpadami, jak już wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie sądów administracyjnych, nie zawiera norm powszechnie obowiązujących. Jest uchwałą nienormatywną podjętą w sprawie z zakresu administracji publicznej

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 6 ustawy p.p.s.a. (por. wyrok NSA z 13 marca 2012 r., sygn. II OSK 2695/11)”.
Mając powyższe na uwadze uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 3 uchwały w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

W tym miejscu zasadnym jest zacytowanie fragmentu uzasadnienia wyroku WSA w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Po 228/18, w którym Sąd ten orzekł: „W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (por. wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r., II OSK 2677/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; w skrócie: "CBOSA"), który obowiązuje od dnia jego podjęcia. Mając na uwadze powyższe, w ocenie Sądu w niniejszym składzie wystarczającym było stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w tej części, która wskazywała na prawotwórczy charakter uchwały, tj. co do jej § 4, stanowiącym, że: »Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego«".

Wobec powyższych ustaleń należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Łukasz Mikołajczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

1. Rada Miejska w Dobrej
2. Burmistrz Dobrej

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117