



Poznań, dnia 28 lutego 2022 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.21.2022.2

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

orzekam

nieważność § 3 w zakresie wyrazów "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego" uchwały nr XXXVI/215/22 Rady Miejskiej w Miejskiej Górcie z dnia 26 stycznia 2022 r. w sprawie przyjęcia "Programu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Miejska Górcza na lata 2021-2032" - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 stycznia 2022 r. Rada Miejska w Miejskiej Górcie uchwałą nr XXXVI/215/22 przyjęła "Program usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Miejska Górcza na lata 2021-2032".

Uchwałą podjęto na podstawie "art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 z późn. zm.), oraz «Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032» (przyjętego uchwałą Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2009 r. z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 31 stycznia 2022 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok

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

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

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

WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

W myśl przepisu art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy, inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Tylko akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 ww. ustawy).

Przepis art. 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego, wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie mogą ustanawiać akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, natomiast zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W myśl przywołanego przepisu Konstytucji RP tylko uchwały organów samorządu terytorialnego, które zawierają normy generalne i abstrakcyjne, powszechnie obowiązujące, mogą być traktowane jako akty prawa miejscowego. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność natomiast normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Powszechne obowiązywanie oznacza zaś prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów prawa i obywateli, organów państwowych, osób prawnych, organizacji społecznych. Zdaniem organu nadzoru powyższego kryterium nie spełnia uchwała nr XXXVI/215/22 Rady Miejskiej w Miejskiej Górcie z dnia 26 stycznia 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Miejska Górka na lata 2021-2032”.

W ocenie organu nadzoru także wskazane w podstawie prawnej ww. uchwały akty prawne nie zawierają upoważnień ustawowych (delegacji ustawowej) w rozumieniu art. 94 Konstytucji RP, do stanowienia aktu prawa miejscowego w przedmiocie programów usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu gminy. Należy podnieść, iż art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.) wskazują wyłącznie zadania, które należą do kompetencji rady gminy. Przepisy te nie mogą zatem stanowić podstawy wydawania aktu normatywnego. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntował się bowiem pogląd, iż aktem prawa miejscowego jest akt, którego adresatem jest szeroki krąg podmiotów (które mogą być jednak w jakiś sposób dookreślone) i który został wydany na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (por. wyrok WSA w Poznaniu z 19 września 2018 r., IV SA/Po 462/18, CBOSA).

Podstawą prawną do wydania aktu prawa miejscowego nie może także być uchwała nr 122/2009 Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2009 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą "Program Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032" (M.P. z 2009 r. Nr 50 poz. 735) jak i jej

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

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

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

zmiana (uchwała nr 39/2010 Rady Ministrów z dnia 15 marca 2010 r. - M.P. z 2010 r. Nr 33 poz. 481), która może stanowić jedynie uzupełnienie podstawy prawnej uchwały, lecz nie delegację ustawową do wydania aktu prawa miejscowego. Organy jednostki samorządu terytorialnego nie mają dowolności w tworzeniu prawa miejscowego a przeniesienie przez ustawodawcę kompetencji prawotwórczych na jednostkę samorządu terytorialnego nie jest przypadkowe i pozbawione granic regulacyjnych. Jak już wskazywano akty prawa miejscowego mogą być ustanawiane nie tylko "na podstawie", ale i "w granicach" upoważnień zawartych w ustawie.

Informacyjnie organ nadzoru wskazuje, 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, stosownie do art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2021 r. poz. 779 ze zm.), to podkreślić należy, 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 uzasadnieniu wyroku NSA z 26 czerwca 2007 r., II OSK 424/07, CBOSA, 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 w uzasadnieniu wyroku WSA we Wrocławiu z 17 października 2017 r., II SA/Wr 237/17, CBOSA, stwierdzono, 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 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)”.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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
Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

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

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

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

Otrzymują:
Rada Miejska w Miejskiej Górcie
Burmistrz Miejskiej Górci

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

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

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