



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 października 2024 r.

Poz. 8645

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.262.2024.9

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

orzekam

nieważność § 4 w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” uchwały nr V/28/2024 Rady Miejskiej w Pleszewie z dnia 19 września 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu Miasta i Gminy Pleszew na lata 2024-2032” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 19 września 2024 r. Rada Miejska w Pleszewie podjęła uchwałę V/28/2024 w sprawie przyjęcia „Programu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu Miasta i Gminy Pleszew na lata 2024-2032”.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024, poz. 609 ze zmianami), art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zmianami) w związku z zapisami Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009 - 2032 przyjętego uchwałą Rady Ministrów Nr 122/2009 z dnia 14 lipca 2009 r. (M. P. Nr 50, poz. 735 ze zmianami)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 26 września 2024 r.

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

W § 4 uchwały, Rada Miejska w Pleszewie postanowiła: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego".

Określenie takiego trybu wejścia w życie uchwały oznacza, że rada zakwalifikowała ją do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia we wskazanym w § 4 uchwały publikatorze. W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa regulacja przewidująca ogłoszenie uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego narusza 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), zwanej dalej „ustawą”. Uchwała nie należy bowiem do żadnej z kategorii aktów wymienionych w tym przepisie. W szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego, ani też aktu, który na mocy przepisów szczególnych podlegałby publikacji.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok NSA z 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06, LEX nr 275445). Charakter generalny mają te normy, które odnoszą się do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, a nie do indywidualnie oznaczonego podmiotu. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że zakazywanie, nakazywanie bądź uprawnienie ma

mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach, a nie w konkretnej sprawie. Tym samym normy te mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków (por. wyrok WSA w Poznaniu z 10 września 2008 r., IV SA/Po256/08; wyrok WSA w Krakowie z 21 lutego 2011 r., II SA/Kr1453/10 - CBOSA).

Analizując przepisy „Programu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu Miasta i Gminy Pleszew na lata 2024-2032”, stanowiącego załącznik 1 do uchwały i 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.

Ponadto, wskazane w podstawie prawnej badanej uchwały przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 18 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do wydania przepisów prawa miejscowego.

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, stosownie do art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 2029), to jednak podkreślenia wymaga fakt, że uchwalane w oparciu o nieobowiązującą już ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.), 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, LEX nr 341081 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, LEX nr 2388424 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., II OSK2695/11)".

Mając powyższe na uwadze uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 4 uchwały w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na wyrok WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18, LEX nr 2537120, w którym stwierdzono: „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 (...), 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«”. W cytowanym orzeczeniu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu powołał się z kolei na analogiczny pogląd wyrażony przez NSA w wyroku z dnia 21 czerwca 2017 r., II OSK 2677/15, LEX nr 2339622. W tym stanie rzeczy orzeczono 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Pleszewie

Burmistrz Miasta i Gminy Pleszew