



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.587.2019.16

Poznań, 28 stycznia 2020 r.

T. Wozniak
Kier. Ref. BGK
URZĄD GMINY
ŁĘKA OPATOWSKA
REFERAT ORGANIZACYJNY
Wpł. dn. 28. 01. 2020

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Nr 441 Zał.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

orzekam

nieważność § 3 w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” uchwały nr XIX/110/2019 Rady Gminy Łęka Opatowska z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie przyjęcia Programu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Łęka Opatowska – **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

W dniu 18 grudnia Rada Gminy Łęka Opatowska podjęła uchwałę nr XIX/110/2019 w sprawie przyjęcia Programu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Łęka Opatowska.

Jako podstawę prawną uchwały powołano: „art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019, poz. 506 ze zm.) w związku z uchwałą 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«, zmienioną uchwałą Nr 39/2010 Rady Ministrów z dnia 15 marca 2010 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą »Program Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009 - 2032«”.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 30 grudnia 2019 r.

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

Uchwałą nr XIX/110/2019 Rada Gminy Łęka Opatowska przyjęła „Program usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Łęka Opatowska”, w brzmieniu określonym w załączniku do tej uchwały.

W § 3 uchwały rada postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

W ocenie organu nadzoru § 3 w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” został podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

Przepis art. 13 pkt 2 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 stanowione 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 takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub, gdy o ich publikacji stanowi przepis szczególny.

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 odnosząc 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 wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Łęka Opatowska, stanowiącego załącznik do uchwały nr XIX/110/2019 w sprawie przyjęcia Programu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Łęka Opatowska, 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 w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 6 ustawy p.p.s.a. (por. wyrok NSA z 13 marca 2012r., sygn. II OSK 2695/11)”.

Mając powyższe na uwadze uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 3 w zakresie zwrotu „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” ww. uchwały.

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 powyższego, należało orzec jak w sentencji.

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:

Rada Gminy Łęka Opatowska

Wójt Gminy Łęka Opatowska

Wielkopolski Urząd Wojewódzki
61-713 Poznań
Poznań
al. Niepodległości 16/18 / -
KN-I.4131.1.587.2019.16

Poznań, 2020-01-28

Urząd Gminy Łęka Opatowska
63-645 Łęka Opatowska
Akacyjowa 4
Województwo: wielkopolskie
Powiat: kępiński
Gmina: Łęka Opatowska
NIP: 6191060682
REGON: 000541173

PISMO

Korespondencja elektroniczna z systemu EZD

W załączeniu Rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność § 3 w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” uchwały nr XIX/110/2019 Rady Gminy Łęka Opatowska z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie przyjęcia Programu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Łęka Opatowska.

Korespondencję w tej sprawie proszę kierować do mnie za pomocą środków komunikacji elektronicznej zgodnie z art. 39' ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm).

Załączniki:

- 1. Łęka Opatowska _program usuwania azbestu.doc
- 2. RN_Łęka Opatowska _program usuwania azbestu.doc.xades

Dokument nie zawiera podpisu
Podpis elektroniczny

PODPIS ELEKTRONICZNY
ZWERYFIKOWANY W DNIU
28.01.2020
Wynik weryfikacji
Ważny/nieważny/brak możliwości weryfikacji
Hawez
podpis sporządzający do wydruk

UPP - Urzędowe Poświadczenie Przedłożenia

Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP37137954

Adresat dokumentu, którego dotyczy poświadczenie

Nazwa adresata dokumentu: URZĄD GMINY

Identyfikator adresata: 76fnoi63f

Rodzaj identyfikatora adresata: ePUAP-ID

Nadawca dokumentu, którego dotyczy poświadczenie

Nazwa nadawcy: WIELKOPOLSKI URZĄD WOJEWÓDZKI W POZNANIU

Identyfikator nadawcy: cya0y842lb

Rodzaj identyfikatora nadawcy: ePUAP-ID

Dane poświadczenia

Data doręczenia: 2020-01-28T13:04:36.774

Data wytworzenia poświadczenia: 2020-01-28T13:04:36.774

Identyfikator dokumentu, którego dotyczy poświadczenie: DOK53996349

Dane uzupełniające (opcjonalne)

Rodzaj informacji uzupełniającej: Źródło

Wartość informacji uzupełniającej: Poświadczenie wystawione przez platformę ePUAP

Rodzaj informacji uzupełniającej: Identyfikator ePUAP dokumentu

Wartość informacji uzupełniającej: 53996349

Rodzaj informacji uzupełniającej: Informacja

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art 39¹ par. 1 k.p.a. pisma powiązane z przedłożonym dokumentem będą przesyłane za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Rodzaj informacji uzupełniającej: Pouczenie

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art 39¹ par. 1 d k.p.a. istnieje możliwość rezygnacji z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Dane dotyczące podpisu

Poświadczenie zostało podpisane - aby je zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu

List: pisanych elementów (referencji):

referencja ID-50e4542af3129e70d89bf67494229576 :

referencja ID-d9249bf1bcf6ec997c3173a5ea881570 : DokumentElektroniczny_2020_01_28__13_02_47.xml

referencja : #xades-id-478dc83355be080445cdcc07bc8f7fb1

C

C