



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

URZĄD MIASTA I GMINY
W CHOĆCIANOWIE
W P Ł Y N Ę Ł O
30. 12. 2013
KANCELARIA OGÓLNA
L.dz. 15342
Il. zał. 0 Podpis

Wrocław, dnia 23 grudnia 2013 r.

NK-N.4131.12.49.2013.SP1

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając 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 zm.)

stwierdzam nieważność

podrozdziałów 4.2 oraz 4.4 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Chocianowie Nr **XL.263.2013** z dnia 29 listopada 2013 r. w sprawie przyjęcia Programu usuwania azbestu z terenu Gminy Chocianów na lata 2013-2032, wraz z jego załącznikami Nr 2 i 3.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Chocianowie na sesji w dniu 29 listopada 2013 r. podjęła uchwałę Nr **XL.263.2013** w sprawie przyjęcia Programu usuwania azbestu z terenu Gminy Chocianów na lata 2013-2032, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Burmistrza Miasta i Gminy Chocianów z dnia 2 grudnia 2013 r. Nr BR.0007.40.2013 i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 6 grudnia 2013 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że podrozdziały 4.2 oraz 4.4 załącznika do uchwały wraz z jego załącznikami Nr 2 i 3 zostały przyjęte z istotnym naruszeniem art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie programów gospodarczych. Wskazano także „Program Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009 – 2032”, przyjęty uchwałą Rady Ministrów Nr 39/2010 z dnia 15 marca 2010 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032” (M.P. Nr 33, poz. 481 ze zm.).

Uchwała przyjmuje Program usuwania azbestu z terenu Gminy Chocianów na lata 2013-2032 w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta i Gminy Chocianów. 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, dokonuje się opisu wyrobów zawierających azbest i oddziaływanie azbestu na zdrowie człowieka. W rozdziale 4 załącznika dokonuje się opisu uwarunkowań prawnych w zakresie użytkowania i usuwania wyrobów i odpadów zawierających azbest oraz określa się między innymi obowiązki właścicieli i zarządzających obiektami, instalacjami i urządzeniami zawierającymi

azbest oraz obowiązki wykonawcy prac polegających na usuwaniu wyrobów zawierających azbest. W dalszej części przyjętego programu opisuje się między innymi zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie usuwania azbestu, harmonogram realizacji programu, oszacowanie kosztów usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu gminy Chocianów, możliwości pozyskania środków finansowych na działania związane z usuwaniem azbestu oraz składowaniem odpadów zawierających azbest.

Rada w podrozdziale 4.2. załącznika do uchwały przyjęła obowiązki osób wykorzystujących wyroby azbestowe w zakresie inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest, a także właścicieli, użytkowników wieczystych lub zarządców nieruchomości oraz obiektów, urządzeń budowlanych, instalacji przemysłowych zawierających azbest w zakresie między innymi inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest oraz przeprowadzania kontroli stanu wyrobów azbestowych.

Rada, stanowiąc o obowiązkach wykonawców prac polegających na usuwaniu wyrobów azbestowych, przyjęła we wszystkich kolejnych akapitach podrozdziału 4.4. załącznika do uchwały szereg obowiązków nałożonych na: wytwórców odpadów, którzy prowadzą działalność polegającą na świadczeniu usług w zakresie budowy, rozbiórki, remontu obiektów, konserwacji i napraw, wykonawców prac polegających na zabezpieczeniu i usuwaniu wyrobów zawierających azbest oraz osób zajmujących się transportem wyrobów i odpadów zawierających azbest.

Organ Nadzoru dla przykładu wskazuje na akapit trzeci podrozdziału 4.4. załącznika do uchwały, w którym Rada przyjęła: *„W celu zapewnienia warunków bezpiecznego usuwania wyrobów zawierających azbest z miejsca ich występowania, wykonawca prac obowiązany jest do:*

- 1. izolowania od otoczenia obszaru prac przez stosowanie osłon zabezpieczających przenikanie azbestu do środowiska,*
- 2. ogrodzenia terenu prac z zachowaniem bezpiecznej odległości od traktów komunikacyjnych dla osób pieszych, nie mniejszej niż 1m, przy zastosowaniu osłon zabezpieczających przed przenikaniem azbestu do środowiska,*
- 3. umieszczenia w strefie prac w widocznym miejscu tablic informacyjnych (...),*
- 4. zastosowania odpowiednich środków technicznych ograniczających do minimum emisję azbestu do środowiska,*
- 5. zastosowania w obiekcie, gdzie prowadzone są prace, odpowiednich zabezpieczeń przed pyleniem i narażeniem na azbest, w tym uszczelnienia otworów okiennych i drzwiowych, a także innych zabezpieczeń przewidzianych w planie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia,*
- 6. codziennego usuwania pozostałości pyłu azbestowego ze strefy prac przy zastosowaniu podciśnieniowego sprzętu odkurzającego lub metodą czyszczenia na mokro,*
- 7. izolowania pomieszczeń, w których zostały przekroczone dopuszczalne wartości stężeń pyłu azbestowego dla obszaru prac, w szczególności izolowania pomieszczeń w przypadku prowadzenia prac z wyrobami zawierającymi krokydolit,*
- 8. stosowania zespołu szczelnych pomieszczeń, w których następuje oczyszczenie pracowników z azbestu, przy usuwaniu pyłu azbestowego przekraczającego dopuszczalne wartości stężeń,*
- 9. zapoznania pracowników bezpośrednio zatrudnionych przy pracach z wyrobami zawierającymi azbest lub ich przedstawicieli z planem prac, a w szczególności z wymogami bezpieczeństwa i higieny pracy w czasie wykonywania prac”.*

Analiza treści podrozdziałów 4.2. i 4.4. załącznika do uchwały prowadzi do wniosku, że Rada Miejska w Chocianowie uznała się za właściwą do wydania aktu prawa miejscowego, ustanawiającego obowiązki właścicieli, użytkowników wieczystych i zarządców nieruchomości, wykonawców prac związanych z usunięciem wyrobów azbestowych w zakresie: użytkowania obiektów i terenów z wyrobami zawierającymi azbest, usuwania wyrobów zawierających azbest z obiektów lub terenów, prowadzenia inwentaryzacji oraz kontroli stanu wyrobów zawierających azbest, postępowania przy pracach przygotowawczych do usuwania wyrobów zawierających azbest, prac polegających na usuwaniu wyrobów zawierających azbest, wytwarzaniu odpadów niebezpiecznych wraz z oczyszczaniem obiektu/terenu instalacji, przygotowania i transportu odpadów niebezpiecznych zawierających azbest.

Trzeba przy tym zauważyć, że załącznik do uchwały, poza kwestionowanymi podrozdziałami 4.2. oraz 4.4., nie zawiera żadnych norm, nakładających obowiązki na podmioty zewnętrzne, to jest inne niż organy czy jednostki organizacyjne Gminy.

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. Wymienione wyżej regulacje prawne, zawarte w podrozdziałach 4.2. oraz 4.4. załącznika do uchwały, ustanawiają po stronie niewskazanych imiennie adresatów obowiązki określonego zachowania się, wynikające z przepisów ustawy o odpadach, ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawy o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest i wydanych do nich rozporządzeń wykonawczych. Przepisy te miałyby wielokrotne zastosowanie, a zatem ich charakter przemawiałby za kwalifikacją do kategorii przepisów powszechnie obowiązujących.

Na przeszkodzie uznaniu analizowanej uchwały za akt prawa miejscowego stoją jednak następujące względy. Po pierwsze, podrozdziały 4.2. oraz 4.4. programu 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 RP 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 RP, obligującą Radę Miejską w Chocianowie do ścisłego przestrzegania granic przyznanego upoważnienia ustawowego i zamieszczania w uchwale regulacji dotyczących wyłącznie powierzonego zadania. Rada Miejska 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. Istnienie norm ustawowych i rozporządzeń dotyczących tej tematyki, regulujących kompleksowo zagadnienia zawarte w podrozdziałach 4.2. oraz 4.4. załącznika do uchwały, świadczy dodatkowo o wykluczeniu jakichkolwiek kompetencji stanowiących Rady Miejskiej 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 RP, 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. Charakter taki przedmiotowej uchwale nadała również Rada Miejska w Chocianowie, przywołując w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym, który dotyczy programów gospodarczych. Należy mieć na uwadze, że 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 Miejska w Chocianowie, podejmując przedmiotową uchwałę, wyznacza kierunek działań organu wykonawczego w Gminie, mających na celu usunięcie azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Chocianów. 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 podrozdziałów 4.2. oraz 4.4. załącznika do uchwały. Organ Nadzoru zwraca również uwagę, że w związku ze stwierdzeniem nieważności podrozdziałów 4.2. i 4.4. załącznika do uchwały, należy również stwierdzić nieważność załącznika Nr 2 (*Wzór informacji o wyrobach zawierających azbest*) oraz załącznika Nr 3 (*Wzór informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania azbestu, PCB oraz innych substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska*) do Programu usuwania azbestu z terenu Gminy Chocianów.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

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 jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

A.M.

Aleksander Marek Skorupa