



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI



Wrocław, dnia 20 grudnia 2012 r.

NK-N19.4131.387.2012.SP1

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.)

stwierdzam nieważność

rozdziału 11 załącznika stanowiącego „Program usuwania azbestu z terenu powiatu jeleniogórskiego na lata 2012-2032” oraz załącznika nr 2 do uchwały Rady Powiatu Jeleniogórskiego Nr **XXV/143/12** z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie przyjęcia „Programu usuwania azbestu z terenu powiatu jeleniogórskiego na lata 2012-2032”.

UZASADNIENIE

Rada Powiatu Jeleniogórskiego na sesji w dniu 29 listopada 2012 r. podjęła uchwałę nr **XXV/143/12** w sprawie przyjęcia „Programu usuwania azbestu z terenu powiatu jeleniogórskiego na lata 2012-2032”, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Starosty Jeleniogórskiego z dnia 5 grudnia 2012 r. nr BRP.0007.29.2012 i wpłynęła do organu nadzoru dnia 6 grudnia 2012 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że rozdział 11 załącznika stanowiącego „Program usuwania azbestu z terenu powiatu jeleniogórskiego na lata 2012-2032”, zwanego dalej Programem, oraz załącznik nr 2 do uchwały zostały przyjęte z istotnym naruszeniem art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu. Wskazano także „Program Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009 – 2032”, przyjęty uchwałą Rady Ministrów Nr 122/2009 z dnia 14 lipca 2009 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032” (M.P. Nr 50, poz. 735 ze zm.).

Uchwała przyjmuje Program usuwania azbestu z terenu powiatu jeleniogórskiego na lata 2012-2032 w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały. Wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Powiatu Jeleniogórskiego. W § 4 uchwały stwierdza się, że wchodzi ona w życie z dniem jej podjęcia.

W załączniku do uchwały określa się cele i podstawy prawne przyjętego Programu, dokonuje się opisu wyrobów zawierających azbest i oddziaływanie azbestu na zdrowie człowieka oraz przedstawia się zasady bezpiecznego postępowania z wyrobami i odpadami azbe-

stowymi. W rozdziale 11 Programu 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 zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie usuwania azbestu, zasady inwentaryzacji wyrobów azbestowych, harmonogram realizacji programu, oszacowanie kosztów usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu powiatu jeleńiogórskiego, możliwości pozyskania środków finansowych na działania związane z usuwaniem azbestu oraz składowaniem odpadów zawierających azbest. Rada przyjęła również 3 załączniki, stanowiące integralną część Programu: akty prawne regulujące postępowanie z azbestem oraz wyrobami zawierającymi azbest (załącznik nr 1), opis procedur postępowania z wyrobami i odpadami zawierającymi azbest (załącznik nr 2), inwentaryzacja w gminach – bilanse zbiorcze dla poszczególnych gmin oraz zestawienie dla powiatu (załącznik nr 3).

Analiza treści załączników do uchwały prowadzi do wniosku, że Rada Powiatu Jeleńiogórskiego uznała się za właściwą do wydania aktu prawa miejscowego, ustanawiającego obowiązki właścicieli i zarządców nieruchomości, podmiotów zajmujących się unieszkodliwianiem i usuwaniem wyrobów zawierających azbest, wykonawców prac związanych z usunięciem wyrobów azbestowych a także podmiotów zajmujących się prowadzeniem składowisk odpadów w zakresie: użytkowania obiektów, instalacji i urządzeń zawierających azbest (procedura 1), usuwania wyrobów zawierających azbest (procedura 2), postępowania przy pracach przygotowawczych do usuwania wyrobów zawierających azbest (procedura 3), prac polegających na usuwaniu wyrobów zawierających azbest, wytwarzaniu odpadów niebezpiecznych wraz z oczyszczaniem obiektu (terenu) instalacji (procedura 4), przygotowania i transportu odpadów niebezpiecznych zawierających azbest (procedura 5), składowania odpadów na składowiskach przeznaczonych do wyłącznego składowania odpadów zawierających azbest lub innym, spełniającym odpowiednie warunki techniczne (procedura 6). Trzeba przy tym zauważyć, że załącznik do uchwały, poza kwestionowanym rozdziałem 11 Programu oraz załącznikiem nr 2 do uchwały, nie zawiera żadnych norm, nakładających obowiązki na podmioty zewnętrzne, to jest inne niż organy czy jednostki organizacyjne Powiatu.

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 procedury, zawarte w rozdziale 11 Programu oraz załączniku nr 2 do uchwały, ustanawiają po stronie nie wskazanych 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, rozdział 11 Programu oraz załącznik nr 2 do uchwały 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 Powiatu Jeleniogórskiego do ścisłego przestrzegania granic przyznanego upoważnienia ustawowego i zamieszczania w uchwale regulacji dotyczących wyłącznie powierzonego zadania. Rada Powiatu 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 powiatu do uregulowania postępowania z wyrobami zawierającymi azbest. Za podstawę taką nie może wszak być uznany art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, wskazany w podstawie prawnej podjętej uchwały, ponieważ wskazuje on jedynie na właściwość rady powiatu do podejmowania uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu. Przywołanie tego artykułu powinno następować zatem wyłącznie wówczas, gdy istnieje inny przepis ustawy, w którym wskazuje się na właściwość rady powiatu. Istnienie norm ustawowych i rozporządzeń dotyczących tej tematyki, regulujących kompleksowo zagadnienia zawarte w rozdziale 11 Programu oraz załączniku nr 2 do uchwały, świadczy dodatkowo o wykluczeniu jakichkolwiek kompetencji stanowiących Radę Powiatu 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. 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 Powiatu Jeleniogórskiego, podejmując przedmiotową uchwałę, wyznacza kierunek działań Zarządu Powiatu Jeleniogórskiego, mających na celu usunięcie azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu powiatu jeleniogórskiego. 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 rozdziału 11 Programu oraz załącznika nr 2 do uchwały.

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. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

A.M.

Aleksander Marek Skorupa

ROZSTRZYGNIENIE NADZORCZE

Odnosząc się do pisma nr art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. z Nr 147, poz. 1592 ze zm.)

dot. uchwały nieważności

dotyczy 11 załącznika stanowiącego „Program usuwania azbestu z terenu powiatu jeleniogórskiego na lata 2012-2032” oraz załącznika nr 2 do uchwały Rady Powiatu Jeleniogórskiego Nr XXV/143/12 z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie przyjęcia „Programu usuwania azbestu z terenu powiatu jeleniogórskiego na lata 2012-2032”.

UZASADNIENIE

Rada Powiatu Jeleniogórskiego na sesji w dniu 29 listopada 2012 r. podjęła uchwałę nr XXV/143/12 w sprawie przyjęcia „Programu usuwania azbestu z terenu powiatu jeleniogórskiego na lata 2012-2032”, zwanej dalej uchwałą.

Przebiegająca uchwała została przekazana prezydentowi Starosty Jeleniogórskiego z dnia 5 grudnia 2012 r. w GMP IX/307/29.2012 i wpłynęła do organu nadzoru dnia 6 grudnia 2012 r.

W celu badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że rozdział 11 załącznika stanowiącego „Program usuwania azbestu z terenu powiatu jeleniogórskiego na lata 2012-2032”, zwanego dalej Programem, oraz załącznik nr 2 do uchwały zostały przyjęte z istotnym naruszeniem art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 74, poz. 463 ze zm.).

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w innych sprawach przewidzianych ustawami do kompetencji rady powiatu. Wykazano także „Program Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009 - 2032” przyjęty uchwałą Rady Ministrów Nr 123/2009 z dnia 14 lipca 2009 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2012” (M.P. Nr 50, poz. 735 ze zm.).

Uchwała przyjmuje Program usuwania azbestu z terenu powiatu jeleniogórskiego na lata 2012-2032 w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały. Wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Powiatu Jeleniogórskiego. W § 4 uchwały stwierdza się, że wchodzi ona w życie z dniem jej podpisania.

W załączniku do uchwały określono się cele i zasady Programu. Jakomnie się opisały wyrobów zawierających azbest i oddziaływanie azbestu na zdrowie człowieka oraz przewidziano się zasady bezpiecznego postępowania z wyrobami i odpadami azbo-