



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

§ 4. we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr 482/LXVIII/24 Rady Gminy Nowa Ruda z dnia 24 stycznia 2024 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji „Programu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Nowa Ruda na lata 2023 – 2032”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Nowa Ruda, na sesji w dniu 24 stycznia 2024 r., podjęła uchwałę Nr 482/LXVIII/24 w sprawie przyjęcia aktualizacji „Programu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Nowa Ruda na lata 2023 – 2032”, zwaną dalej: „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 lutego 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie jej § 4 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Analizowaną uchwałą Rada Gminy Nowa Ruda uchwaliła aktualizację „Programu usuwania azbestu dla Gminy Nowa Ruda na lata 2023 – 2032”, o czym stanowi § 1. W § 4 uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”.

Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajdują zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

Charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego, to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08), akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców) – tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2391/16.

Tymczasem uchwała Rady Gminy Nowa Ruda nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Badana uchwała jest aktem o charakterze programowym, skierowanym do wewnątrz struktury organizacyjnej gminy. Jej treść koncentruje się na wyznaczeniu celów związanych z ustaleniem występowania azbestu zasadami jego bezpiecznego usuwania, postępowaniem podczas jego usuwania, czy też źródłami finansowania programu. Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556) upoważniającego do sporządzenia wojewódzkiego, powiatowego i gminnego programu ochrony środowiska w celu realizacji polityki ochrony środowiska. Od uchwały w sprawie programu usuwania azbestu podejmowanej na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 17 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, będącej aktem kierownictwa wewnętrznego, odróżnić należy uchwałę określającą zasady dofinansowania przedsięwzięć związanych z usuwaniem azbestu i wyrobów zawierających azbest, stanowiącą akt prawa miejscowego, a podejmowaną w oparciu o art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Reasumując, regulacja programu ma charakter ogólny i nie określa żadnych praw i obowiązków, w szczególności nie określa ich w rozdziale dotyczącym źródeł finansowania programu. Uchwała, jako akt kierownictwa wewnętrznego, wiąże jedynie wskazane w nim podmioty, określając jednocześnie kierunki i sposoby ich działania. Brak jest cech abstrakcyjności badanego aktu prawnego. Uchwała nie determinuje również w żaden sposób sytuacji administracyjnoprawnej innych podmiotów nie rozstrzygając bezpośrednio o niczyich prawach i obowiązkach.

Z powyższych względów przedmiotowa uchwała musi być uznawana za akt wewnętrznie obowiązujący.

Nie istnieje także inny przepis szczególny, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał dotyczących tego rodzaju programów.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności § 4 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, który został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Na marginesie wskazać należy, że uchwała Nr 219/XXVI/16 Rady Gminy Nowa Ruda z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia „Programu usuwania azbestu dla Gminy Nowa Ruda na lata 2017 – 2032” nie była również publikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

W związku ze stwierdzeniem nieważności § 4 uchwały we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, należy uznać, że akt ten wszedł w życie w dniu podjęcia.

Mając na uwadze powyższe należało orzec, 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 lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Maciej Awizeń