

Gorzów Wlkp., dnia 31 maja 2011 r.

NK.I.4131.195.2011.AKop

**Rada Miejska  
w Dobiegniewie**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność, doręczonej w dniu 2 maja 2011 r. uchwały Nr IX/42/11 Rady Miejskiej w Dobiegniewie z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie przyjęcia „Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Miasta i Gminy Dobiegniew na lata 2011-2016 z perspektywą do roku 2032”.

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 kwietnia 2011 r. Rada Miejska w Dobiegniewie podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia „Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Miasta i Gminy Dobiegniew na lata 2011-2016 z perspektywą do roku 2032”.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 14 ust. 7 pkt 4 i ust. 12a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.), art. 54 ust. 1 w związku z art. 46 pkt 2 oraz art. 48 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95 ze zm.).

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o odpadach dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa oraz realizacji zasad, o których mowa w art. 5, a także stworzenia w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów, spełniających wymagania określone w przepisach o ochronie środowiska, opracowywane są plany gospodarki odpadami. Plany te opracowywane są na szczeblu krajowym, wojewódzkim, powiatowymi i gminnym. Z powyższego wynika zatem, że gmina ma obowiązek uchwalenia gminnego planu gospodarki odpadami, który ponadto powinien obejmować odpady komunalne powstające na obszarze danej gminy oraz przywożone na jej obszar z uwzględnieniem odpadów komunalnych ulegających biodegradacji oraz odpadów niebezpiecznych zawartych w odpadach komunalnych (art. 15 ust. 7a ustawy). Zgodnie z załącznikiem nr 3 do ustawy o odpadach azbest (pył i włókna) stanowi składnik odpadów, który kwalifikuje je jako odpady niebezpieczne. Gminny plan gospodarki odpadami powinien zatem obejmować azbest jako odpad niebezpieczny zawarty w odpadach komunalnych.

W niniejszej sprawie Rada Miejska w Dobiegniewie podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia „Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Miasta i Gminy Dobiegniew na lata 2011-2016 z perspektywą do roku 2032”, a więc uchwalono odrębny Program. Jednakże skoro azbest zaliczany jest do odpadów oraz skoro uchwała podjęta została, między innymi, w oparciu o przepis art. 14 ust. 6 ustawy o odpadach projekt tego programu powinien zostać zaopiniowany przez zarząd województwa oraz zarząd powiatu, a także właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej stosowanie do przepisu art. 14 ust. 7 pkt 4 i ust. 12a ustawy o odpadach.

Ponadto w myśl przepisu art. 46 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko projekt programu gospodarki odpadami wymaga przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Przy czym przepis art. 48 ust. 1 i 2 powołanej ustawy daje możliwość organowi opracowującemu powołany wyżej projekt dokumentu odstąpienia od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jeżeli uzna, że realizacja postanowień tego dokumentu nie spowoduje znaczącego oddziaływania na środowisko. Jednakże odstąpienie od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko musi zostać poprzedzone uzgodnieniami z właściwymi organami wymienionymi w art. 57 i 58 ustawy, tj. z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska i państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym.

Dodatkowo, stosownie do przepisu art. 51 ust. 1 powołanej ustawy, organ opracowujący projekt programu gospodarowania odpadami, sporządza prognozę oddziaływania na środowisko. A w myśl przepisu art. 54 ust. 1 ustawy projekt ten, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, podlega zaopiniowaniu przez właściwe organy, o których mowa w art. 57 i 58 ustawy, tj. przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska i państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, którzy wydają opinię w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku o wydanie opinii.

Wobec powyższego pismem z dnia 25 maja 2011 r. organ nadzoru wystąpił do Rady Miejskiej w Dobiegniewie o udzielenie informacji, czy projekt uchwały wraz z prognozą oddziaływania na środowisko poddany był do zaopiniowania przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska, państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, zarząd województwa, zarząd powiatu oraz dyrektora zarządu gospodarki wodnej. W odpowiedzi, pismem z dnia 26 maja 2011 r., Burmistrz Dobiegniewa poinformował, że nie posiada dokumentów potwierdzających, że projekt powołanej uchwały był poddany prognozie oddziaływania na środowisko oraz do zaopiniowania przez wymienione wyżej organy.

W ocenie organu nadzoru niezapewnienie przez organ opracowujący projekt Programu udziału wszystkich organów uprawnionych do wyrażenia opinii w procesie podejmowania ww. uchwały rażąco narusza prawo, tj. art. 14 ust. 7 pkt 4 i ust. 12a ustawy o odpadach oraz art. 54 ust. 1 w związku z art. 46 pkt 2 oraz art. 48 ust. 1 i 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Należy podkreślić, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić trzeba także konieczność przedłożenia projektu aktu prawnego do zaopiniowania właściwym podmiotom. O ile przepisy prawa przewidują taki obowiązek w stosunku do aktów określonej kategorii, to niewykonanie takiego

obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności regulacji.

Niezależnie do powyższego organ nadzoru wskazuje, że naruszeniem obowiązującego prawa jest wprowadzenie zapisu § 3 kwestionowanej uchwały, gdzie postanowiono, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego. Określenie takiego terminu wejścia w życie oznacza iż rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zapis ten stanowi przekroczenie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W świetle art. 4 ust. 1 powołanej ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jednocześnie w art. 13 pkt 2 i 10 ustawy wyraźnie zostało określone, 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. Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, nie jest również takim aktem, którego obowiązek ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym wynika z przepisów szczególnych.

Zdaniem organu nadzoru, normy zawarte w gminnych programach usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest określają konkretne zadania ze wskazaniem terminu realizacji tych zadań. Normy te wskazują zatem cel do wykonania nie określając przy tym sposobu realizacji, bądź określając go tylko w sposób ogólny. Nie mają również wiążącego charakteru, tj. nie zawierają sankcji za ich niezrealizowanie. Jeżeli zadania wskazane w programie nie zostaną zrealizowane norma przestaje obowiązywać, bez żadnych konsekwencji. Programy takie nie zawierają zatem uprawnień i obowiązków adresatów zewnętrznych, nie mają więc charakteru powszechnie obowiązującego, stąd też nie są aktami prawa miejscowego.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego

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.

z op. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Czesław Domalewski  
DYREKTOR GENERALNY

Otrzymują:

1. adresat

② a/a

DYREKTOR  
Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek

INSPEKTOR

w Wydziale Nadzoru i Kontroli

30.05.2011r. u2 Monika Gueniah  
Monika Grzesiak