



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 24 września 2015 r.

Poz. 3577

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-3.4131.229.2015.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 11 sierpnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, poz. 645, poz. 1318, z 2014 r., poz. 379, poz. 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/58/2015 Rady Miejskiej w Sławnie z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie zwalczania rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego (*Heracleum sosnowskyi*) z terenu Gminy Miasto Sławno.

Uzasadnienie

W dniu 23 lipca 2015 r. Rada Miejska w Sławnie podjęła uchwałę Nr XI/58/2015 w sprawie zwalczania rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego (*Heracleum sosnowskyi*) z terenu Gminy Miasto Sławno.

W § 1 uchwały organ stanowiący postanowił, że: *Zobowiązuje się właściciele nieruchomości, przez co rozumie się także współwłaściciele, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością do likwidacji z terenu swoich posesji rośliny gatunku barszcz Sosnowskiego. Zobowiązanie to nakłada się celem zapobieżenia jej rozprzestrzeniania się z uwagi na zagrożenie jakie stanowi dla zdrowia i życia człowieka. W § 2 tego aktu określił, że: Do przeprowadzenia kontroli wypełniania obowiązków określonych w § 1 upoważnia się pracowników Urzędu Miejskiego w Sławnie wyznaczonych przez Burmistrza Miasta Sławno (ust. 1), a także, że: Za naruszenie przepisów zawartych w niniejszej uchwale przewiduje się kary grzywny wymierzone w trybie i na zasadach określonych w kodeksie wykroczeń (ust. 2). Wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi (§ 3) oraz postanowiono, że: Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego (§ 4).*

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia przedmiotowego aktu Rada Miejska w Sławnie przywołała, m.in. przepisy art. 40 ust. 1 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi *na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy oraz w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.*

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała Nr XI/58/2015 w istotny sposób narusza art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Artykuł 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym zawiera bezpośrednie upoważnienie dla rady gminy do wydawania przepisów porządkowych obowiązujących na terenie gminy, jednakże jest to możliwe jedynie w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, a nadto tylko wówczas, gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Przesłanki do tworzenia przepisów porządkowych można zatem

podzielić na dwie kategorie, a mianowicie na przesłanki prawne i faktyczne. Przesłanki dotyczące stanu prawnego wskazują na nieuregulowanie danego zagadnienia w innych niż ustawa o samorządzie gminnym ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, albo na nieunormowanie określonego zakresu objętego treścią już obowiązujących aktów normatywnych. Z kolei przesłanki stanu faktycznego, determinującego wydanie przepisów porządkowych, dotyczą ich niezbędności dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Do wydania przepisów porządkowych wymagane jest zatem łączne wystąpienie wszystkich wymienionych powyżej przesłanek prawnych i faktycznych, którymi są:

- 1) zakres nieuregulowany w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących (obiektywna luka prawna);
- 2) zagrożenie jednej z kategorii dóbr wyszczególnionych bezpośrednio i enumeratywnie w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (ochrona życia lub zdrowia obywateli, zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego);
- 3) niezbędność - nieodzowność podjęcia działań na rzecz ochrony zagrożonych wartości, którą należy rozumieć jako zobiektywizowaną obligatoryjną konieczność wydania przepisów porządkowych i podjęcia działań, których niepodjęcie w stosownym czasie będzie godzić w istniejący porządek prawny.

Upoważnienie do stanowienia przepisów porządkowych jako umożliwiających władczą ingerencję w prawa i wolności osób przebywających na terenie gminy nie może być jednak pojmowane w sposób dowolny. Wprowadzenie przepisów porządkowych musi bezpośrednio wiązać się z koniecznością ochrony dóbr wskazanych w art. 40 ust. 3 ustawy, a zatem stanowić środek zapobiegawczy przeciwko konkretnemu niebezpieczeństwu zagrażającemu tym dobrom. Zbieg powyższych przesłanek przesądza o dopuszczalności takiego uregulowania. Podkreślić bowiem należy, że przepisy porządkowe nie mają charakteru wykonawczego w stosunku do ustaw szczególnych, lecz normują sprawy dotychczas w ustawach nieuregulowane. Ponadto, upoważnienie rad gmin do ich stosowania nie może być pojmowane rozszerzająco. Na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy może w drodze przepisów porządkowych ustanawiać nakazy i zakazy, które tylko bezpośrednio służą zapewnieniu ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego w zakresie nieunormowanym w odrębnych ustawach (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2006 r., sygn. akt II GSK 68/06). Nadto, za wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 2004 r., sygn. akt GSK 1132/04, organ nadzoru podkreśla, iż przysługujące organom gminy kompetencje w zakresie stanowienia przepisów porządkowych nie mogą być wykorzystywane do bieżącego zarządzania na danym obszarze, ale wyłącznie w celu przeciwdziałania realnym zagrożeniom dla wartości określonych w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Analiza postanowień uchwały Nr XI/58/2015, a także uzasadnienia do niej, wykazała, iż w niniejszej sprawie nie zachodzą wszystkie wymienione w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym przesłanki ustawowe, warunkujące wydanie przepisów porządkowych w tym zakresie. W ocenie organu nadzoru w sprawie, będącej przedmiotem kwestionowanej uchwały, nie występuje przesłanka niezbędności ochrony wskazanych w ww. przepisie zagrożonych dóbr, dla przeciwdziałania któremu to zagrożeniu konieczne jest niezwłoczne wydanie przepisów porządkowych.

Z istoty przepisów porządkowych wynika bowiem, że stanowią one regulację o charakterze wyjątkowym i ostatecznym. Wydaje się je w sytuacjach realnego zagrożenia dla chronionych dóbr, którego nie da się wyeliminować w żaden inny sposób. Realne zagrożenie oznacza sytuację nieprzewidzianą, bezpośrednio zagrażającą jakiemuś dobru i na tyle oczywistą, że podjęcie odpowiednich działań jest nieodzowne np. katastrofa ekologiczna, klęska żywiołowa. Wydawanie tych przepisów może mieć więc miejsce w sytuacjach niecierpiących zwłoki, wymagających natychmiastowej reakcji, co oznacza, że zagrożenie jest tego rodzaju, że koniecznym jest podjęcie niezwłocznych działań prawodawczych przez uprawnione do tego organy gminy. „Niezbędność” nie może być jednak uzasadniana tym, że obowiązujące regulacje prawne są niewystarczające. Przepisy porządkowe nie mogą bowiem prowadzić do uzupełniania (poprawiania) regulacji ustawowych w danym zakresie.

Podkreślić należy, że w doktrynie zwraca się uwagę na to, że „bezpieczeństwo publiczne”, będące jedną z przesłanek stanowienia przepisów porządkowych, to pojęcie, które nie dotyczy zagrożenia o charakterze jednostkowym, ale powszechnym. Chronione więc będzie nie tyle bezpieczeństwo jednostki, ale bezpieczeństwo określonej, większej grupy osób. Zagrożenie bezpieczeństwa publicznego wymaga nie tylko odniesienia realnego, ale terytorialnie powszechnego. Bezpieczeństwo publiczne jest to stan, w którym ogół społeczeństwa i jego interesy, jak też państwo ze swoimi celami mają zapewnioną ochronę od szkód zagrażających im z jakie-

gokolwiek źródła. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02, OTK-A 2003 r. Nr 6, poz. 62, zwrócił uwagę na to, iż taksatywne wyliczenie dóbr chronionych w ustawie o samorządzie gminnym ma na celu zapobieżenie wydawaniu przepisów porządkowych w innym niż określony w ustawie celu.

W uzasadnieniu uchwały Nr XI/58/2015, przesłanym organowi nadzoru wraz z ww. aktem, Rada Miejska w Sławnie wskazała, iż: *Biorąc pod uwagę zagrożenia – dla zdrowia mieszkańców i ochrony środowiska – spowodowane występowaniem barszczu Sosnowskiego, uzasadnionym jest podjęcie przez Gminę Miasto Sławno działań mających na celu zwalczanie populacji tej rośliny.*

Mając na względzie lakoniczne uzasadnienie wydanego aktu, pismem z dnia 29 lipca 2015 r., znak: NK-3.4131.221.2015.KD, organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w odniesieniu do uchwały Nr XI/58/2015, w którym zwrócił się z prośbą o dodatkowe wyjaśnienia, w szczególności wskazanie zaistnienia przesłanki niezbędności wydania w danym przedmiocie przepisów porządkowych, tj. nieodzowności podjęcia działań na rzecz ochrony zagrożonych wartości, którą należy rozumieć jako zobiektywizowaną obligatoryjną konieczność wydania przepisów porządkowych i podjęcia natychmiastowych działań, których niepodjęcie w stosownym czasie będzie godzić w istniejący porządek prawny. Pismem z dnia 6 sierpnia 2015 r., znak: GP.0124.57.2015, Burmistrz Sławna wyjaśnił, że podjęcie uchwały podyktowane było, m.in. pismem otrzymanym od Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie sugerującym wprowadzenie przez jednostki samorządu terytorialnego uchwał w tym przedmiocie, a także wskazał wprost, że na terenie Gminy Miejskiej Sławno nie stwierdzono dotychczas występowania rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego. Jak wynika z pisma Burmistrza roślina ta występuje w granicach gminy ościennej – Gminy Wiejskiej Sławno, a systematyczne zwalczanie rośliny pozwoli na niedopuszczenie do jej rozprzestrzeniania się na terenie Miasta Sławno. Powyższe potwierdza stanowisko organu nadzoru, że w analizowanej sprawie wydanie przepisów porządkowych nie ma charakteru niezbędnego, nie istnieje bowiem bezpośrednie zagrożenie dóbr wymienionych w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (życia lub zdrowia mieszkańców Gminy Miejskiej Sławno, a także porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego w Gminie), które to wymagałoby podjęcia natychmiastowych działań w celu ich ochrony.

Jak wspomniano powyżej, stanowione w przepisach porządkowych nakazy i zakazy muszą bezpośrednio służyć zapewnieniu ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach. W przedmiotowej sprawie zaznaczenia jednakże wymaga, że - z uwagi na specyfikę gatunku rośliny barszcz Sosnowskiego, a więc rośliny toksycznej, niebezpiecznej dla osób mających z nią styczność - istnieje konieczność specjalistycznego jej likwidowania (metody mechaniczne i chemiczne). Nieprawidłowe usuwanie rośliny stwarza bezpośrednie niebezpieczeństwo - zagrożenie zdrowia a nawet życia. Nakładanie więc na mieszkańców gminy obowiązku likwidacji - pod groźbą kary grzywny - z terenu swoich posesji ww. rośliny, jak to ma miejsce w kwestionowanej uchwale, powodować może skutki negatywne do planowanych. Z wielu bowiem przyczyn (np. finansowych) usuwanie rośliny może zostać dokonywane „na własną rękę”, bez zastosowania specjalistycznych metod i środków ostrożności (zabezpieczeń) niezbędnych w omawianej sprawie.

Pozbywanie się więc z terenu danej jednostki samorządu terytorialnego rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego należeć powinno – przy zastosowaniu przywołanego również w podstawie prawnej uchwały Nr XI/58/2015 art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym – do obowiązku tej właśnie jednostki. Skoro bowiem do zadań własnych gminy, co podkreśla Rada Miejska w Sławnie w uzasadnieniu do ww. uchwały, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy należą m.in. sprawy związane z ochroną środowiska i przyrody oraz ochrony zdrowia, to ta jednostka odpowiedzialna jest za prawidłowe ich wykonywanie. Powyższe nie może odbywać się jednak z narażeniem życia lub zdrowia mieszkańców gminy.

Zauważyć w tym miejscu należy, że obowiązujące regulacje umożliwiają uzyskanie dofinansowania zadania z zakresu usuwania barszczu Sosnowskiego. Zgodnie z „Regulaminem naboru wniosków na udzielenie dofinansowania ze środków WFOŚiGW w Szczecinie w formie dotacji na zadania z zakresu usuwania barszczu Sosnowskiego na terenie województwa zachodniopomorskiego w roku 2015”, stanowiącym załącznik do uchwały Nr 92/2014 Rady Nadzorczej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie z dnia 28 listopada 2014 r., jednostki samorządu terytorialnego i jednostki sektora finansów publicznych uprawnione są do uzyskania dotacji. Podstawą uzyskania dofinansowania na prowadzenie prac w ww. zakresie jest złożenie wniosku wraz z załącznikami, do których należą m.in. inwentaryzacja występowania barszczu Sosnowskiego oraz program usuwania barszczu na terenie gminy.

Literalne brzmienie przepisu art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje na to, iż przesłanki niezbędności ochrony wymienionych w tym przepisie wartości (życia lub zdrowia obywateli oraz porządku, spo-

koju i bezpieczeństwa publicznego) powinny być spełnione łącznie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Go 72/10). W przedmiotowej sprawie, w ocenie organu nadzoru, nie występuje przesłanka niezbędności ochrony wskazanych dóbr, dla przeciwdziałania któremu to zagrożeniu konieczne jest niezwłoczne wydanie przepisów porządkowych. Z tego też względu art. 40 ust. 3 ustawy nie może zostać uznany za podstawę prawną wprowadzenia przez radę gminy obowiązku zwalczania rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 stycznia 2015 r., sygn. akt IV SA/Gl 1161/14).

Podkreślenia nadto wymaga, że o istocie przepisów porządkowych, których celem jest potrzeba natychmiastowej ochrony dóbr prawnie chronionych, świadczą także przepisy dotyczące wejścia ich w życie. Rada Miejska w Sławnie, jakby zauważając, że faktycznie materia objęta treścią kwestionowanej uchwały nie stanowi o potrzebie "niezbędności" wprowadzenia niniejszej regulacji do obowiązującego porządku prawnego, w § 4 uchwały Nr XI/58/2015, postanowiła, że wchodzi ona w życie *po upływie 14 dni od daty opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego*. Powyższe zdaniem organu nadzoru wskazuje na okoliczność, że Rada Miejska dostrzega, że zagrożenie, które potencjalnie miałyby być zwalczane przez kwestionowaną uchwałę nie jest swego rodzaju zjawiskiem szczególnym, wymagającym niezwłocznej prawodawczej ingerencji. Ponadto sam zapis o wejściu w życie przedmiotowej uchwały jest sprzeczny z istotą obowiązywania przepisów porządkowych. W ocenie organu nadzoru przepisy porządkowe zostały przez ustawodawcę ustalone po to, aby umożliwić szybką ochronę istotnych wartości prawnych, gdy bezpośrednio zagrożenie wymusza niezwłoczne działanie prawodawcze. Zasadą, wynikającą z art. 4 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych jest, że *przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia*. To skrócenie czasu wejścia w życie aktu porządkowego jest uzasadnione jego specyfiką, jest on bowiem wydawany w celu przeciwdziałania nagle pojawiającym się zagrożeniom życia, zdrowia, porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02).

Przedstawiona powyżej argumentacja w ocenie organu nadzoru przesądza o tym, że uchwała Nr XI/58/2015 Rady Miejskiej w Sławnie z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie *zwalczania rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego (Heracleum sosnowskyi) z terenu Gminy Miasto Sławno* została podjęta z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 4 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W tej sytuacji, stwierdzenie nieważności ww. uchwały jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

wz. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Ryszard Mićko
WICEWOJEWODA