



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 2 października 2015 r.

Poz. 3718

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-3.4131.232.2015.EM WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 21 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 X/206/2015 Rady Miasta Szczecin z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie zwalczania rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego z terenu Gminy Miasta Szczecin.

Uzasadnienie

W dniu 28 lipca 2015 r. Rada Miasta Szczecin podjęła uchwałę Nr X/206/2015 w sprawie zwalczania rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego z terenu Gminy Miasta Szczecin.

Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 3 sierpnia 2015 r. w załączeniu pisma Prezydenta Miasta Szczecin znak: WO-I.0711.47.2015.KB.

W § 1 uchwały organ stanowiący Gminy-Miasto Szczecin 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 prowadzenia kontroli wypełniania obowiązków określonych w niniejszej uchwale upoważnia się Straż Miejską w Szczecinie*, z kolei w § 3 tego aktu Rada postanowiła, że *za naruszenie przepisów zawartych w niniejszej uchwale przewiduje się kary grzywny wymierzone w trybie i na zasadach określonych w kodeksie wykroczeń.* Wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Szczecin (§ 4), zaś § 5 uchwały Nr X/206/2015 stanowi, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie czternastu dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.*

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia przedmiotowego aktu Rada Miejska w Szczecinie przywołała art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy* oraz art. 7 cyt. ustawy, w którym wymienione zostały zadania własne gminy w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców, w tym sprawy ochrony środowiska i zdrowia mieszkańców.

W ocenie organu nadzoru żaden z przywołanych w podstawie prawnej uchwały przepisów nie przyznaje organowi stanowiącemu gminy kompetencji do nałożenia na właścicieli nieruchomości (przy czym jak właściciele nieruchomości w rozumieniu uchwały traktuje się także użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością) obowiązku likwidacji z terenu swoich posesji rośliny gatunku barszcz Sosnowskiego.

Uzasadniając powyższe stanowisko wskazać należy, że przepis art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zalicza akty prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów które je ustanowiły. Według art. 94 Konstytucji, akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego.

Przywołane przepisy Konstytucji zawierają jednoznacznie brzmiącą dyspozycję, która jako podstawę prawną dla stanowienia prawa miejscowego wskazuje upoważnienie zamieszczone w ustawie. Akty prawa miejscowego jako akty podstawowe muszą być wydawane wyłącznie w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe i to tylko w granicach w tym upoważnieniu zakreślonych. Ustawowe upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego nie może się opierać na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych. Nie dopuszczalne jest stosowanie w tym zakresie wykładni rozszerzającej, czy też celowościowej. Nie jest bowiem dopuszczalne domniemanie kompetencji prawodawczych. Oznacza to, że ewentualną nieprecyzyjność tego upoważnienia należy interpretować jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Na poparcie powyższego stanowiska przywołać należy pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 16 maja 2001 r., sygn. akt III SA 2622/00, zgodnie z którym „przepis art. 94 Konstytucji wyklucza możliwość wydania aktu normatywnego o powszechnie obowiązującym charakterze na podstawie ogólnego przepisu kompetencyjnego. Z istoty upoważnienia wynika, że musi być ono wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikać z przepisów ustawowych. Winno przy tym określać materię, która ma być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego oraz organy kompetentne do jego wydania, a także regulować inne kwestie związane z wydaniem i wejściem w życie przepisów prawa”.

Dokonując oceny kwestionowanej uchwały w świetle wyżej poczynionych uwag, uznać należy, że uchwała Nr X/206/2015 Rady Miasta Szczecin *w sprawie zwalczania rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego z terenu Gminy Miasta Szczecin* została wydana bez podstawy prawnej.

Jeżeli bowiem zważyć, iż podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego musi być upoważnienie zawarte w ustawie, a ta konstytucyjna zasada znajduje odzwierciedlenie również w treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, to należy uznać, że na gruncie obowiązującego systemu prawnego brak jest przepisu, który dawałby radzie gminy prawo podjęcia uchwały w takim przedmiocie.

Z kolei, w przywołanym przez Radę w podstawie kwestionowanego aktu art. 7 ustawy o samorządzie gminnym wymienione zostały zadania własne gminy w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców. Nałożenie na gminę przez ustawodawcę obowiązku realizacji zadań własnych oznacza, że nie może ona uchylić się od ich realizacji. Jest oczywiste, że realizowanie zadania wymienionego w kwestionowanej uchwale (likwidacji rośliny gatunku barszcz Sosnowskiego) stanowi zadanie własne gminy z zakresu ochrony środowiska i zdrowia obywateli. Niedopuszczalne zatem jest – w ocenie organu nadzoru - wymuszanie na mieszkańcach realizacji tego zadania.

W konsekwencji należy podnieść, że skoro zarówno powołane w uchwale, jako podstawa prawna przepisy, jaki i żaden inny przepis obowiązującego prawa nie zawierają konkretnego upoważnienia do wydawania przez organ stanowiący gminy aktów prawa miejscowego w tym przedmiocie, to tym bardziej nie mogą upoważniać do nałożenia na mieszkańców gminy obowiązku do likwidacji z terenu swoich posesji rośliny gatunku barszcz Sosnowskiego.

Nadto, w rozpoznawanej sprawie wskazania wymaga, że w § 3 uchwały Rada Miasta Szczecin przewidziała, że *za naruszenie przepisów zawartych w niniejszej uchwale przewiduje się kary grzywny wymierzone w trybie i na zasadach określonych w kodeksie wykroczeń*". W tym kontekście podnieść należy, że szczególną, odrębną w stosunku do wyliczonych w art. 40 ust. 2 pkt 1-4 ustawy o samorządzie gminnym aktów prawa miejscowego kategorię stanowią przepisy porządkowe, które stosownie do art. 40 ust. 3 rada gminy także może wydawać, jednak jedynie wówczas gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, a nadto jedynie w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Z mocy zaś ust. 4 cytowanego artykułu przepisy porządkowe, mogą przewidywać za ich naruszanie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

Skoro zatem uchwała Rady Miasta Szczecin *w sprawie zwalczania rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego z terenu Gminy Miasta Szczecin* nie stanowi przepisów porządkowych, to za nieuprawnione uznać należy określone w jej § 3 konsekwencje niedopełnienia określonych w niej obowiązków w postaci kary grzywny, wymierzonej w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie wykroczeń albowiem uprawnienie do ich wprowadzenia

ograniczone zostało przez ustawodawcę wyłącznie do trybu wydawania przez radę gminy przepisów na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

W niniejszej sprawie dodatkowo zaznaczenia wymaga, że w uzasadnieniu uchwały Nr X/206/2015, przesłanym organowi nadzoru wraz z ww. aktem, Rada Miasta Szczecin wskazała, iż: *Rada Miasta Szczecin zobowiązuje się właścicieli nieruchomości, przez co rozumie się także współwłaścicieli, 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.*

Mając na względzie lakoniczne uzasadnienie wydanego aktu, które de facto stanowi powtórzenie treści § 1 kwestionowanej uchwały pismem z dnia 5 sierpnia 2015 r., znak: NK-3.4131.226.2015.EM, organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w odniesieniu do uchwały Nr X/206/2015, w którym zwrócił się jednocześnie z prośbą o dodatkowe wyjaśnienia. W odpowiedzi na powyższe wystąpienie Zastępcy Prezydenta Miasta Szczecin pismem z dnia 7 sierpnia 2015 r. wyjaśnił, że *barszcz Sosnowskiego jest niezwykle ekspansywną i toksyczną rośliną. Kontakt z barszczem powoduje silne oparzenia skóry II i nierzadko najcięższego III stopnia. Rozprzestrzenianie się barszczu następuje poprzez rozsiewanie licznych nasion zgromadzonych w wielkich baldachach kwiatostanów. Nasiona mogą być z wiatrem przenoszone nawet na duże odległości. Skuteczność walki wymaga systematycznego usuwania młodych roślin i niedopuszczenie do zawiązania się kwiatostanów. Efektywne zwalczanie barszczu w obrębie miasta może nastąpić jedynie przy równoległym usuwaniu ognisk barszczu zarówno z terenów stanowiących własność miasta jak i z terenów prywatnych. Brak skoordynowanych działań skutkować będzie dalszym niekontrolowanym rozmnażaniem się rośliny.*

Intencją uchwalodawcy jest zabezpieczenie zdrowia i życia mieszkańców miasta Szczecin przed szkodliwym działaniem rośliny i wyeliminowanie perspektywicznego jej rozprzestrzeniania się. Na podstawie zebranych informacji i zgłoszeń ustalono, że w 2015 roku ogniska barszczu występują na niespotykaną dotąd skalę. Tylko z terenów Lasów Miejskich i gruntów komunalnych dotychczas w 2015 roku usunięto barszcz z powierzchni 2,5 ha. Barszcz często występuje w sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej, co przy uwzględnieniu łatwości rozsiewania się nasion, roślina może wystąpić na terenach posesji prywatnych.

W kontekście ww. stanowiska podkreślić należy, 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. Tym samym – jak uczyniła to Rada Miasta Szczecin w kwestionowanej akcie - nakładanie na mieszkańców gminy obowiązku likwidacji - pod groźbą kary grzywny - z terenu swoich posesji ww. rośliny, 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 należy – przy zastosowaniu przywołanego również w podstawie prawnej uchwały Nr X/206/2015 art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym – do obowiązku tej właśnie jednostki. Skoro bowiem do zadań własnych gminy, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy należą m.in. sprawy związane z ochroną środowiska, to gmina odpowiedzialna jest za prawidłowe ich wykonywanie. Powyższe nie może odbywać się 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.

Przedstawiona powyżej argumentacja w ocenie organu nadzoru przesądza o tym, że uchwała Nr X/206/2015 Rady Miasta Szczecin z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie zwalczania rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego z terenu Gminy Miasta Szczecin, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego porządku prawnego. W tej sytuacji, stwierdzenie jej nieważności 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.

WOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

Marek Talasiewicz