



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 8 sierpnia 2016 r.

Poz. 3848

### WYROK NR II SA/WR 731/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 27 stycznia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)
Sędziowie:	Sędzia WSA Olga Białek Sędzia WSA Władysław Kulon
Protokolant	Ewa Trojan

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 27 stycznia 2016 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Kowarach

z dnia 23 lutego 2015 r. Nr XIV/49/15

w przedmiocie zwalczania rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego (*Heracleum Sosnowskyi*) oraz barszcz Mantegazziego (*Heracleum mantegazzianum*) z terenu Gminy Kowary

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**

**II. zasądza od Gminy Miejskiej Kowary na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Rada Miejska w Kowarach podjęła w dniu 23 lipca 2015 r. uchwałę Nr XIV/49/15 w sprawie zwalczania rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego (*Heracleum sosnowskyi*) oraz barszcz Mantegazziego (*Heracleum mantegazzianum*) z terenu Gminy Kowary. W podstawie prawnej uchwały podano art. 7 ust. 1 pkt 1 oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.).

W § 1 ust. 1 uchwały stwierdzono, że zobowiązuje się właściciele nieruchomości, a 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 oraz barszcz Mantegazziego. Zobowiązanie to nakłada się celem zapobieżenia ich rozprzestrzeniania się z uwagi na zagrożenie jakie stanowią dla zdrowia i życia człowieka. W ust. 2 tego przepisu wskazano, że likwidacja gatunków roślin, o których mowa w ust. 1 może polegać wyłącznie na zwalczaniu barszczu w sposób mechaniczny lub chemiczny pod warunkiem zastosowania należytych środków ostrożności (tj. odzieży ochronnej, zabezpieczenia miejsca likwidacji rośliny). Obowiązek usunięcia roślin może zostać powierzony do wykonania podmiotowi, który specjalizuje się w usuwaniu toksycznych i trujących roślin. Następnie w § 2 uchwały stwierdzono, że do prowadzenia kontroli wypełniania obowiązków określonych w niniejszej uchwale upoważnia się pracownika Urzędu Miejskiego w Kowarach wyznaczonego przez Burmistrza Miasta Kowary. Dalej w § 3 uchwalono, że za naruszenie przepisów zawartych w uchwale przewiduje się kary grzywny wymierzone w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie wykroczeń. Rada w § 4 uchwały stwierdziła, że wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta Kowary. Natomiast w § 5 uchwały wskazano, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Następnie pismem z dnia 21 września 2015 r. Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na przytoczoną uchwałę, wskazując, że działa w trybie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W skardze podano, że w toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz art. 4 ust. 3 i art. 14 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.). Jednak ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru utracił uprawnienie do orzeczenia we własnym zakresie o nieważności uchwały. Z kolei stwierdzenie wystąpienia przesłanki istotnego naruszenia prawa obliuguje Wojewodę do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Rozwijając postawiony zarzut, autor skargi wskazał, że art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia organ stanowiący gminy do tego, aby w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących wydawał przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. O zaktualizowaniu się podstawy do wydania porządkowego aktu prawa miejscowego można zatem mówić wtedy, gdy dany zakres spraw nie podlega regulacji przepisów powszechnie obowiązujących, a występuje sytuacja faktyczna naruszająca co najmniej jedno z dóbr prawnie chronionych wymienionych w przepisie kompetencyjnym (lub obiektywnie dobru takiemu zagrażająca). Ponadto, dla podjęcia przepisów porządkowych konieczne jest, by naruszenie lub zagrożenie miało szczególnie lokalny charakter, a ustanowione przepisy zawierały nakazy (zakazy) zachowania się, które stanowią bezpośrednią reakcję na istniejący stan faktyczny. Bezpośredniość ta przejawiać musi się w sformułowaniu obowiązków będących proporcjonalnymi do zagrożenia i adekwatnymi dla jego uchylenia. Przepisy zawierające te obowiązki muszą zaś w sposób dostatecznie precyzyjny opisywać sposób nakazanego/zakazanego zachowania, a zatem odpowiadać zasadzie określoności prawa.

Odnosząc powyższe do kwestionowanej uchwały, skarżący zaznaczył, że obowiązkiem prawodawcy miejscowego jest nie tylko weryfikacja opisanego stanu prawnego i faktycznego, ale również wykazanie, że wskazane wyżej przesłanki w danej sprawie wystąpiły. Tymczasem uchwała nie zawiera żadnego uzasadnienia, co kwalifikuje ją do stwierdzenia nieważności. Niemniej skarżący przeprowadził, w ramach postępowania nadzorczego, czynności zmierzające do ustalenia przesłanek faktycznych uzasadniających podjęcie aktu, w tym wystąpił do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Kowarach o wyjaśnienia.

W efekcie ustalenia dokonane w toku postępowania nadzorczego wskazują, że:

- 1) barszcz Sosnowskiego i barszcz Mantegazziego (dalej także jako: barszcze kaukaskie) stanowią zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi,

- 2) brak jest powszechnie obowiązującej regulacji dotyczącej usuwania zagrożenia dla życia i zdrowia wynikającego z działania obu barszczy,
- 3) istnieje aktualna i bezpośrednia potrzeba ochrony przed zagrożeniem na obszarze gminy Kowary, jednak
- 4) występowanie barszczy kaukaskich ma charakter ogólnopolski, a zatem zagrożenie, na które odpowiada wprowadzona uchwała nie mogło być potraktowane jako mające szczególny wymiar lokalny,
- 5) a wprowadzone przepisy porządkowe nie odpowiadają na nagłe i niespodziewane (z punktu widzenia prawodawcy) zagrożenie, a zatem nie stanowią adekwatnej i poprawnej legislacyjnie reakcji organu stanowiącego gminy na jej zaistnienie. W związku z tym konieczne było stwierdzenie, że Rada Miejska w Kowarach podjęła uchwałę, która w istotny sposób narusza prawo.

Dalej skarżący zauważył, że zagrożenie jakie barszcze kaukaskie stwarzają dla życia i zdrowia ludzi stanowi fakt notoryjny. Po drugie, barszcze kaukaskie zostały uznane za rośliny inwazyjne (które w przypadku uwolnienia do środowiska przyrodniczego mogą zagrozić gatunkom rodzinnym lub siedliskom przyrodniczym) – pozycja 4 i 5 w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska z 9 września 2011 r. w sprawie listy roślin i zwierząt gatunków obcych, które w przypadku uwolnienia do środowiska przyrodniczego mogą zagrozić gatunkom rodzimym lub siedliskom przyrodniczym (Dz. U. Nr 210, poz. 1260). Nie są one jednak organizmami szkodliwymi w rozumieniu ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (Dz. U. z 2014 r., poz. 621 ze zm.), a w związku z tym nie podlegają prawnym działaniom prowadzącym do ich zwalczania ze względu na wpływ, jaki wywierają na środowisko.

W ocenie skarżącego powyższe oznacza, że na szczeblu regulacji ogólnokrajowej istnieją przepisy chroniące (w stopniu, które ustawodawca oraz organy wydające rozporządzenia uznały za adekwatny) środowisko przed barszczami kaukaskimi, a zatem nie jest możliwe, aby w tym zakresie stanowić przepisy porządkowe. Brak jest natomiast regulacji powszechnie obowiązujących, które przez działaniem barszczy kaukaskich zabezpieczyłyby życie i zdrowie ludzi. Można zatem rozważyć podjęcie działań legislacyjnych, w wyniku których powstałby obowiązek podjęcia działań prowadzących do zabezpieczenia przed następstwami dla zdrowia i życia wynikającymi z kontaktu z omawianymi roślinami. Należy jednak ściśle odróżnić te działania mające na celu bezpośrednio ochronę życia i zdrowia ludzi od tych, które miałyby taki cel jedynie pośrednio. Nie sposób odmówić organowi stanowiącemu gminy, że podejmował działania prawodawcze w sytuacji, w której istniało aktualne i bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia i życia ludzkiego, a zatem poszukiwał rozwiązania prawnego w sytuacji, gdy istnieje „niezbędna” potrzeba podjęcia jakichś działań. Jednak problemy związane z występowaniem barszczy pojawiają się w różnych miejscach kraju, a zasięg występowania obu roślin nie może być traktowany jako lokalny. Choć występowanie tych roślin na różnych obszarach ma różny charakter, a obszary niektórych gmin są wolne od zagrożenia, to na terenie wielu gmin stwierdzono liczne ich występowanie. Jeżeli zatem występowanie barszczy kaukaskich ma charakter ogólnopolski, to nie sposób dopuścić do stanowienia w tym zakresie przepisów porządkowych, które odpowiadać mają wyłącznie na zagrożenia o charakterze lokalnym.

Co więcej, zdaniem skarżącego zagrożenie, jakie stwarzają oba barszcze nie jest żadnym novum. Wręcz przeciwnie, zostało rozpoznane przed wieloma laty. Nie można zatem wskazać żadnego nowego zagrożenia, którego nie mógł rozpoznać ustawodawca i podjąć stosownej reakcji legislacyjnej, czy to poprzez bezpośrednią regulację ustawową, czy to poprzez upoważnienie rady gminy do wydania wykonawczego aktu prawa miejscowego. Z pewnością jednak nie mogą być w przypadku takiego, istniejącego od długiego czasu zagrożenia, stanowione przepisy porządkowe. Ponadto, wprowadzając w formie porządkowego aktu prawa miejscowego jakikolwiek obowiązek należy również dostosować go charakteru tego aktu, który nie może stać się trwałym elementem porządku prawnego na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. Możliwe jest zatem nakazanie usunięcia tych zagrożeń, które są aktualne w dniu podejmowania uchwały. Porządkowy akt prawa miejscowego nie może zaś zabezpieczać przed zagrożeniami przyszłymi lub permanentnymi, nawet jeśli ich wystąpienie jest przewidywane przez prawodawcę miejscowego. Rada gminy musi zatem precyzyjnie ustalić, jakie działania prowadzić będą do usunięcia aktualnych zagrożeń dla życia i zdrowia ludzi i adekwatnie sformułować nakładany obowiązek. Co prawda w wyjaśnieniach Przewodniczącego Rady wskazano, że intencją Rady było wprowadzenie przepisów o charakterze czasowym, jednak specyfika gatunków barszczu Sosnowskiego i Mantegazziego nie pozwala na to, by w ramach działań krótkookresowych doprowadzić do likwidacji, która - zgodnie z przedstawionymi wyjaśnieniami Przewodniczącego – „oznacza całkowite wyeliminowanie rośliny z danego terenu [...] [i] polega na uniemożliwieniu dalszego rozmnażania się rośliny i usunięciu już istniejącej”. Doprowadzenie do takiego stanu musiałoby bowiem wiązać się z co najmniej kilkuletnim podejmowaniem działań zwalczających. Co więcej, taka likwidacja rośliny z terenu gminy jest działaniem mającym na celu przede wszystkim ochronę środowiska, zaś rada gminy nie ma uprawnień do podejmowania aktów po-

rządkowych w tym zakresie. Tak rozumiana likwidacja pośrednio przyczyni się do usunięcia zagrożenia dla zdrowia i życia, ale oznacza także konieczność podjęcia zabiegów znacznie bardziej obciążających adresatów uchwały, niż tylko te, które uchylają istniejące w dniu podjęcia uchwały zagrożenie dla życia i zdrowia.

Wojewoda dodał, że wprowadzając określony nakaz zachowania się adresatów aktu organ prawodawczy nie uczynił zadość zobowiązaniu do przestrzegania standardów stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Oznacza to, że przepisy aktu prawnego muszą być precyzyjne (a więc takie, z których można wywieść jednoznaczne normy prawne) i przejrzyste (to znaczy zrozumiałe dla jednostki). Wprowadzony w uchwale obowiązek nie spełnia tych wymogów prawidłowej legislacji. W § 1 ust. 1 zdanie pierwsze ustalono bowiem „obowiązek likwidacji rośliny”. Sposób sformułowania obowiązku jest na tyle nieprecyzyjny, że – biorąc pod uwagę specyfikę zwalczanej rośliny, wskazywane w literaturze specjalistycznej metody jej zwalczania (tj. przede wszystkim koszenie, wykopywanie i stosowanie środków chemicznych) oraz efekty zastosowania poszczególnych metod, nie sposób ustalić jakie działania adresata aktu stanowiąc będą prawidłowe wykonanie obowiązku wynikającego z uchwały. Taki sposób kształtowania przepisów prawa stanowi zatem naruszenie art. 2 Konstytucji RP ustanawiającego zasadę demokratycznego państwa prawnego. Pochodną wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W demokratycznym państwie prawnym obywatel nie może ponosić konsekwencji ewidentnych błędów i zaniedbań prawodawcy, w tym zwłaszcza takich, które powodują niepewność, co do znaczenia sformułowań przepisów prawnych. Sposób sformułowania nakazu nie pozwala bezspornie stwierdzić, jaki konkretnie obowiązek został nałożony na adresatów uchwały (likwidacja, tj. całkowite wyeliminowanie rośliny wymagałoby bowiem wieloletnich zorganizowanych działań, w tym także pozbycia się nasion). Nie wiadomo tym samym, jakie czynności powinien podjąć adresat uchwały, aby zachować się zgodnie z uchwałą, a w przypadku przepisów sankcjonowanych sankcją karną (a takimi, zgodnie z intencją Rady Miejskiej w Kowarach, są przepisy uchwały) zasada prawidłowej legislacji ma szczególnie istotne znaczenie. Postanowienia uchwały – ze względu na nałożenie obowiązku na właścicieli nieruchomości – mają ponadto bezpośredni wpływ na sferę prawa własności, co również wymaga szczególnej dbałości o zachowanie zasad poprawności prawodawczej.

Następnie Wojewoda zauważył, że istotną wadą kwestionowanego aktu – która samodzielnie wpływa na ważność uchwały – jest również sposób sformułowania klauzuli jego wejścia w życie (§ 4). Klauzula ta sprzeczna jest z określonymi w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zasadami wprowadzania w życie przepisów porządkowych. Ustawowo określono, że adekwatną *vacatio legis* dla porządkowych aktów prawa miejscowego są 3 dni. Przewidziano także możliwości skrócenia tego okresu, a nawet jego pominięcia. Nie jest natomiast możliwe wydłużenie *vacatio legis*. Rozwiązanie to jest zgodne z istotą porządkowych aktów prawa miejscowego, które mają służyć reagowaniu na nagłe i aktualne zagrożenie i realizować konieczność pilnego jemu przeciwdziałania. Ustalenie czternastodniowego okresu oddzielającego publikację aktu od jego wejścia w życie stanowi naruszenie prawa. Sprzeczne z prawem jest również uzależnienie daty wejścia w życie uchwały od daty jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Jako, że kwestionowana uchwała nie przewiduje innej niż opublikowanie w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego formy ogłoszenia aktu (i nie została ona obwieszczona), należy stwierdzić brak możliwości zgodnego z ustawą nabrania przez tę uchwałę mocy obowiązującej, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Odpowiadając na skargę strona przeciwna wniosła o umorzenie postępowania sądowego z uwagi na fakt, że stało się ono bezprzedmiotowe (art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a.). W piśmie z dnia 22 października 2015 r. wskazano, że Rada Miejska w Kowarach zamierza na najbliższej sesji podjąć uchwałę w sprawie uchylenia zaskarżonej uchwały. Nadto w piśmie wniesiono o nieobciążanie Rady Miejskiej w Kowarach kosztami postępowania sądowego.

Następnie do akt sądowych wpłynęło pismo pełnomocnika skarżącego z dnia 11 grudnia 2015 r., w którym podtrzymano skargę oraz zawarto wnioski o zasądzenie od Gminy Miejskiej w Kowarach na rzecz skarżącego zwrotu kosztów postępowania. W piśmie podano, że Rada Miejska w Kowarach uchwałą z dnia 22 października 2015 r. nr XVII/67/15 postanowiła o uchyleniu zaskarżonej uchwały. Jednak zdaniem skarżącego uchwała ta nie uchylila w sposób skuteczny zaskarżonej uchwały, bowiem ponownie błędnie sformułowano przepis o wejściu w życie uchwały uchylającej („wchodzi w życie z dniem podjęcia”), a więc brak podstaw do umorzenia postępowania sądowego.

W piśmie z dnia 21 grudnia 2015 r. pełnomocnik Gminy oświadczyła, że zaskarżona uchwała nie była wykonywana i nie wszczynano wobec nikogo postępowania w zakresie nałożenia ewentualnej kary grzywny.

Podczas rozprawy przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu w dniu 27 stycznia 2016 r. pełnomocnik skarżącego podtrzymała skargę i wnioski w niej zawarte.

### Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.), sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Innymi słowy, kontrola sądownoadministracyjna zmierza do zbadania legalności zaskarżonego aktu.

Pamiętać przy tym należy, że w myśl art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.) uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. W art. 91 ust. 4 cytowanej ustawy wskazano, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Ustawa o samorządzie gminnym nie określa jednak rodzaju naruszeń prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że są to takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały, czy też naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów.

W niniejszej sprawie przedmiotem oceny Sądu jest uchwała Nr XIV/49/15 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie zwalczania rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego (*Heracleum sosnowskyi*) oraz barszcz Mantegazziego (*Heracleum mantegazzianum*) z terenu Gminy Kowary.

Podstawą prawną zaskarżonej uchwały organ uczynił przepis art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zdaniem Sądu wskazanie tego przepisu w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały jest nieprecyzyjne, bowiem – zgodnie z zamiarem Rady – zaskarżona uchwała zawierać ma przepisy porządkowe, a więc de facto jej podstawą prawną jest art. 40 ust. 3 i ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl tych przepisów: 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. Przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 3, mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

Uwagi te mają znaczenie ze względu na zarzut skarżącego skierowany przeciwko § 5 zaskarżonej uchwały, w którym Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Zdaniem Sądu zasadny jest zarzut, że przywołany przepis uchwały narusza w sposób istotny przepis art. 4 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1484 ze zm.). W myśl tego przepisu przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. Dodatkowo należy stwierdzić, że § 5 zaskarżonej uchwały narusza również art. 14 ust. 1 cytowanej ustawy, który stanowi, że przepisy porządkowe ogłasza się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu. W § 5 zaskarżonej uchwały nie przewidziano w ogóle ogłoszenia treści przepisów porządkowych w ustawowej formie, co narusza art. 14 ust. 2 cyt. ustawy, w myśl którego za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu.

Sąd ocenił zatem, że § 5 zaskarżonej uchwały narusza prawo w stopniu istotnym i uzasadnione jest stwierdzenie nieważności tego przepisu. Sąd ocenił jednak, że w realiach niniejszej sprawy przepis § 5 uchwały jest przepisem nierozdzielnie związanym z całą uchwałą. Przepis ten należy do grupy przepisów regulujących wejście w życie uchwały. Innych przepisów tego rodzaju w uchwale nie zawarto, a więc ewentualne stwierdzenie nieważności tylko tego przepisu uchwały pozbawiłoby ją elementu regulującego jej wejście w życie. Natomiast do wejścia w życie zaskarżonej uchwały nie mógłby mieć zastosowania przepis art. 4 ust. 1 cytowanej już ustawy. Co więcej, skoro w uchwale brak postanowień co do obwieszczenia jej treści na terenie gminy, to uchwała ta po stwierdzeniu nieważności jej § 5 nie mogłaby jako taka ostać się w obrocie prawnym.

Powyższe rozważania doprowadziły Sąd do przekonania, że należy stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w całości. Jednak przekonanie to zostało równocześnie uzasadnione tym, że Sąd w składzie rozpoznającym skargę podzielił także zarzuty Wojewody co do meritum zaskarżonej uchwały.

Sąd przyjął bowiem, że faktem powszechnie znanym są zagrożenia dla zdrowia i życia ludzkiego powodowane występowaniem barszczy kaukaskich na terenie Polski. Jednak nie można przyjąć, na co zwraca organ

nadzoru, że gminny prawodawca jest uprawniony w trybie przepisów porządkowych do przedsięwzięcia działań ukierunkowanych na likwidację tych roślin jako lokalnych zagrożeń. Nie można bowiem uznać, aby zagrożenia wynikające ze stwierdzenia występowania na terenie gminy barszczy kaukaskich miały charakter nadzwyczajny czy nagły. Nie doszło bowiem do podjęcia rozwiązań służących likwidacji roślin na skutek nagłego się jej pojawienia na terenie gminy. Tak więc wobec wskazywanych przez Wojewodę Dolnośląskiego przepisów powszechnie obowiązujących regulujących zagadnienia związane ze zwalczaniem tej rośliny brak było wystarczających podstaw do podejmowania w tej sprawie przepisów porządkowych przez radę gminy. Innymi słowy, zdaniem Sądu występowanie na terenie gminy Kowary barszczy kaukaskich nie jest okolicznością, która wymagałaby wydania przez Radę Miejską w Kowarach przepisów porządkowych niezbędnych dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. W tym zakresie zaskarżona uchwała narusza art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i zdaniem Sądu tego rodzaju naruszenie prawa ma charakter istotny. Sąd nie podzielił jednak stanowiska Wojewody, że brak uzasadnienia zaskarżonej uchwały przesądza o tym, że uchwała narusza prawo. Nie ma bowiem przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który nakazywałby radzie gminy dołączanie uzasadnienia do każdej podejmowanej uchwały.

Natomiast Sąd ocenił, że rację ma skarżący, gdy zwraca uwagę, że w § 1 zaskarżonej uchwały nie dość precyzyjnie i konkretnie Rada sformułowała obowiązki adresatów uchwały w zakresie „likwidacji” barszczy kaukaskich. Zamieszczony w § 1 uchwały obowiązek nie jest wystarczająco jasny i precyzyjny, wbrew wymogom, jakie winny spełniać przepisy prawa miejscowego, a szczególnie przepisy porządkowe.

Z tych powodów Sąd stwierdził, że skarga Wojewody Dolnośląskiego co do zasady zasługiwała na uwzględnienie. Sąd nie przychylił się natomiast do wniosku organu Gminy o umorzenie niniejszego postępowania. W realiach niniejszej sprawy, która dotyczy wadliwych (jak już wykazano) przepisów porządkowych, należało przyjąć, że zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdzenie nieważności uchwały oznacza wyeliminowanie kontrolowanego aktu z mocą *ex tunc* (od momentu podjęcia aktu), podczas gdy skutku takiego nie wywołuje utrata mocy na drodze uchylecia inną, kolejną uchwałą. W tym drugim przypadku akt pozostaje w obrocie prawnym w okresie od wejścia w życie do czasu utraty mocy obowiązującej. Umorzenie postępowania sądowego w takiej sytuacji prowadziłoby do sytuacji, w której w stosunku do aktów wywołujących skutki tylko przez pewien czas wyłączona byłaby kontrola sądowa, a uchylene aktu we własnym zakresie przez radę, jak wyżej wskazano, nie musi oznaczać rozwiązania satysfakcjonującego dla zainteresowanych stron. Przy czym wypada podnieść, że Sąd w składzie rozpoznającym skargę w niniejszej sprawie nie dokonywał oceny zasadności poglądu Wojewody, że Rada w istocie skutecznie nie uchyliła zaskarżonej uchwały, bowiem kwestia ta może być przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody lub skargi, a w efekcie przedmiotem odrębnego postępowania sądownoadministracyjnego.

Reasumując, wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uznał skargę za zasadną i stosownie do przepisu art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w pkt I sentencji. Postanowienie w zakresie zwrotu kosztów postępowania sądowego ma podstawę w art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. (pkt II sentencji), a zasądzona kwota 240 zł stanowi wynagrodzenie pełnomocnika skarżącego będącego radcą prawnym, ustalone na podstawie § 14 ust. 2 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r., poz. 490) w związku z § 21 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U., poz. 1804).