



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 17 listopada 2015 r.

Poz. 3421

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.I.4131.51.2015.AF WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 5 listopada 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr X/63/2015 Rady Gminy Liniewo z dnia 30 września 2015 r. w sprawie *zwalczania rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego z terenu Gminy Liniewo.*

Uzasadnienie

W dniu 6 października 2013 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr X/63/2015 Rady Gminy Liniewo z dnia 30 września 2015 r. w sprawie *zwalczania rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego z terenu Gminy Liniewo.*

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada Gminy Liniewo przyjęła art. 7 ust. 2 pkt 1 oraz art.40 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013r., poz. 594 ze zm.).

W toku kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta bez podstawy prawnej. Podstawy takiej nie stanowią w szczególności przywołane w uchwale przez Radę Gminy Liniewo przepisy ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z treścią art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na terenie gminy. Do zastosowania tego przepisu, stanowiącego normę ogólną, konieczne jest zatem istnienie szczegółowego upoważnienia ustawowego, którego Rada Gminy w treści przedmiotowej uchwały nie wskazała.

Należy stwierdzić, że w obowiązującym systemie prawnym nie istnieje szczegółowa podstawa prawna, która uprawniałaby Radę Gminy do uchwalenia aktu prawa miejscowego nakładającego na właścicieli nieruchomości zobowiązanie do likwidacji z terenu ich posesji rośliny gatunku barszcz Sosnowskiego.

Jak stanowi natomiast art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, 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.

Wskazany wyżej przepis ustawy o samorządzie gminnym określa przesłanki umożliwiające wydanie przez organ gminy przepisów porządkowych, które powinny być spełnione łącznie, a są nimi:

- a) powstanie sytuacji zagrożenia życia lub zdrowia obywateli lub konieczności zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (przesłanka subiektywna);
- b) brak uregulowania tej materii w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących (przesłanka obiektywna).

Należy w tym miejscu podkreślić, że aktualne orzecznictwo skłania się do zawężającego interpretowania przesłanek stanowiących przepisów porządkowych. Powodem tego jest reglamentacyjny charakter tych przepisów. Mogą one zawierać nakazy i zakazy określonego działania, zaniechania lub znoszenia. Przepisy porządkowe mogą również przewidywać za ich naruszenie karę grzywny.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Liniewo podjęła przedmiotową uchwałę pomimo braku zaistnienia przesłanki subiektywnej.

Przesłanka subiektywna stanowi wynik oceny organu stanowiącego przepisy porządkowe, że wymienione enumeratywnie w ustawie dobra zostały lub mogą zostać naruszone i wymagają ochrony. W ustawie o samorządzie gminnym do katalogu tego zaliczono: życie, zdrowie, porządek, spokój i bezpieczeństwo publiczne. Warunkiem koniecznym do zastosowania formy przepisu porządkowego jest jednak także właściwa ocena, czy występuje owa "niezbędność" ochrony dobra wymienionego w przepisach prawa, o której mowa w art. 40 ust. 3 wskazanej wyżej ustawy. „Niezbędność” nie może być jednak uzasadniana tym, że obowiązujące regulacje prawne są niewystarczające, albowiem przepisy porządkowe nie mogą prowadzić do uzupełniania, czy poprawiania regulacji ustawowych (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2006 r., sygn. akt II GSK 68/06, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 lutego 2011 r. sygn. akt II SA/Go 26/11).

W doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że art.40.ust.3 ustawy o samorządzie gminnym nie może być pojmowany rozszerzająco. Na jego podstawie rada gminy może w drodze przepisów porządkowych ustanawiać nakazy i zakazy, ale tylko takie, których niezbędność wiąże się z potrzebą zapewnienia ochrony określonych w powołanym przepisie wartości, zagrożonych konkretną sytuacją faktyczną zaistniałą na terenie gminy. Trzeba też podkreślić, że przepisy porządkowe należą do prawa lokalnego i nie można przy ich pomocy likwidować braków ustawodawstwa obowiązującego na terenie całego kraju lub likwidować zagrożeń mających znaczenie ogólnokrajowe (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 stycznia 2003 r. sygn. akt II SA/Kr 2812/02, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 1 października 2003 r. sygn. akt II SA/Po 1409/03). Problem występowania rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego nie jest zaś problemem lokalnym Gminy Liniewo. Jest to zjawisko występujące w całym kraju, a więc problem ten dotyczy sfery stosunków społecznych, która wymaga generalnych uregulowań.

Przepisy porządkowe nie mogą też stwarzać trwałego, niezmiennego elementu gminnego porządku prawnego wprowadzając stałe nakazy, czy zakazy określonego zachowania się. Przepisy te wydawane są w celu przeciwdziałania nagle pojawiającym się zagrożeniom życia, zdrowia, porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Wydawanie tych przepisów może mieć miejsce w sytuacjach niecierpiących zwłoki, wymagających natychmiastowej reakcji co oznacza, że zagrożenie jest tego rodzaju, że nie ma czasu na uchwalenie ustawy. Pojęcie niezbędności, o którym mowa w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym obejmuje sytuację, gdy chodzi o konkretne, jednostkowe i bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia, porządku lub spokoju, którego nie da się przewyciężyć przez wydanie w późniejszym czasie trwalszych przepisów prawnych. (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 stycznia 2003 r. sygn. akt II SA/Kr 2812/02). Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 stycznia 2015 r. sygn. akt IV SA/Gl 1161/14 orzeczono, że: *„Przepisy porządkowe – jak wynika z art. 40 ust. 3 cytowanej ustawy - są szczególną kategorią aktów prawa miejscowego, gdyż mogą być wydane tylko w wyjątkowych okolicznościach. Wylącznie bowiem w wyjątkowych okolicznościach może dojść do takiej sytuacji, że niezbędne jest wydanie tych przepisów, aby chronić tak podstawowe dobra jak życie lub zdrowie obywateli oraz aby zapewnić porządek, spokój i bezpieczeństwo publiczne. Jak zatem trafnie podkreślił organ nadzoru – upoważnienie do wydawania przepisów porządkowych dotyczy sytuacji nie cierpiących zwłoki, wymagających natychmiastowej reakcji, co oznacza, że zagrożenie jest tego rodzaju, że wymaga podjęcia niezwłocznego działania prawodawczego przez uprawnione organy gminy”*. W tym miejscu należy podkreślić, że zjawisko występowania rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego nie ma charakteru problemu nagłego, wymagającego podjęcia działań niecierpiących zwłoki i i z tego tytułu wprowadzania wyjątkowej regulacji wiążącej się w dodatku, w razie niewykonania nałożonego zobowiązania, z możliwością wymierzenia kary grzywny właścicielom nieruchomości. Zjawisko ma charakter ciągły, występujący na przestrzeni wielu lat, nie tylko na terenie Gminy Liniewo, lecz na terenie całego kraju.

Mając na względzie wskazywane okoliczności organ nadzoru uznał, że art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić podstawy do podjęcia zakwestionowanej uchwały.

Dodatkowo wskazać należy, że w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały poza art. 40 powołano przepis art.7 ust 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym. Podkreślić należy, że przepis art.7 ust 2, który brzmi: „*Ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy*” nie zawiera w swojej treści pkt 1.

Tym samym za wadliwe uznać należy powołanie przez Radę Gminy Liniewo w treści uchwały nieistniejącego przepisu, co czyni uchwałę podjętą bez podstawy prawnej.

Z uwagi na powyższe Wojewoda Pomorski stwierdził nieważność uchwały Nr X/63/2015 Rady Gminy Liniewo z dnia 30 września 2015 r. w sprawie *zwalczania rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego z terenu Gminy Liniewo*.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Ryszard Stachurski