



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 20 stycznia 2016 r.

Poz. 180

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-IV.4131.80.2015.MS WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 31 grudnia 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 XIII.153.2015 Rady Gminy Ustka z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie zwalczania rośliny z gatunku Barszcz Sosnowskiego z terenu Gminy Ustka.

Uzasadnienie

W dniu 27 listopada 2015 r. Rada Gminy Ustka podjęła uchwałę Nr XIII.153.2015 w sprawie zwalczania rośliny z gatunku Barszcz Sosnowskiego z terenu Gminy Ustka. Uchwała została doręczona Wojewodzie Pomorskiemu w dniu 3 grudnia 2015 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały wskazano art.7 ust.1 pkt 1 oraz art. 40 ust. 1 i ust. 3 przywołanej wyżej ustawy o *samorządzie gminnym*.

W 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 Ustka 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.

Jak zgodnie podkreśla się w literaturze przedmiotu oraz w judykaturze, przepisy porządkowe mogą być wydawane tylko w wyjątkowych okolicznościach.

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

- a) powstanie sytuacja zagrożenia życia lub zdrowia obywateli lub konieczność zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (przesłanka subiektywna);

c) brak uregulowania tej materii w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących (przesłanka obiektywna).

Należy w tym miejscu podkreślić, że praktyka orzecznicza nakazuje zawężające interpretowanie przesłanek stanowienia przepisów porządkowych. Powodem tego jest reglamentacyjny charakter tych przepisów. Mogą one zawierać nakazy i zakazy określonego działania, zaniechania lub znoszenia. Cechą charakterystyczną przepisów porządkowych jest nadto to, że mogą przewidywać za ich naruszenie kary grzywny.

W ocenie organu nadzoru w przedmiotowej sprawie nie doszło do ziszczenia się przesłanki subiektywnej.

Przesłanka subiektywna stanowi wynik oceny organu stanowiącego przepisy porządkowe, iż 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 (w ustawie o samorządzie powiatowym dodatkowo wymienia się: mienie i ochronę środowiska). 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 wskazywanej powyżej 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 (vide: wyrok NSA 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 (vide: 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 Ustka. Dotyczy on zjawisk występujących w całym kraju, a więc 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. (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 stycznia 2003 r. sygn. akt II SA/Kr 2812/02). Znajduje to potwierdzenie w sposobie wprowadzania w życie przepisów porządkowych przewidzianym w art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1171 ze zm.). Zgodnie z przywołanym przepisem 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. Pogląd taki wyrażony został także chociażby w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 stycznia 2015 r. sygn. akt IV SA/Gl 1161/14, w którym to 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. Wyłącznie 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”. Należy zaś podkreślić, że zjawisko występowania rośliny z gatunku Barszcz Sosnowskiego nie ma charakteru problemu nagłego, wymagającego podjęcia działań niecierpiących zwłoki i z tego tytułu wprowadzania wyjątkowej regulacji związanej z możliwością wymierzenia kary grzywny. Zjawisko ma charakter ciągły, występujący na przestrzeni kilkudziesięciu lat i jak to już wyżej wskazywano, 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.

Nie stanowi jej również przywołany w podstawie prawnej uchwały art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym zadania własne gminy obejmują sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej.

Wobec powyższego Wojewoda Pomorski stwierdził nieważność uchwały Rady Gminy Ustka.

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

Dariusz Drelich