



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 7 września 2015 r.

Poz. 5200

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WN-II.4131.1.30.2015

Wojewody Małopolskiego

z dnia 1 września 2015 roku

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.) **stwierdza się** nieważność uchwały Nr XII/105/2015 Rady Gminy Liszki z dnia 27 lipca 2015 roku w sprawie zwalczania rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego z terenu Gminy Liszki

Uzasadnienie

W dniu 27 lipca 2015 roku Rada Gminy Liszki podjęła uchwałę Nr XII/105/2015 w sprawie zwalczania rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego z terenu Gminy Liszki.

Przeprowadzona wstępna analiza wykazała, że przedmiotowa uchwała podjęta została z naruszeniem prawa w związku z czym wystosowane zostało do Rady Gminy Liszki zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 10 sierpnia 2015 r. dotyczące stwierdzenia nieważności w całości ww. uchwały.

Uchwała w § 1 stanowi, 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 swojej posesji rośliny gatunku barszcz Sosnowskiego. Zobowiązanie to nakłada się celem zapobieżenia jej rozprzestrzenianiu się z uwagi na zagrożenie jakie stanowi dla zdrowia i życia człowieka”*.

W § 3 uchwały zapisano, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego.

W podstawie prawnej podjętej uchwały Rada Gminy Liszki powołała art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który stanowi (cyt.): *„Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne gminy obejmują sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej”*, a także art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym (cyt.): *„do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej”*. Ponadto w podstawie prawnej uchwały przywołano art. 40 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi (cyt.): *„Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy”*.

Analiza treści uchwały, a w szczególności jej § 1 pozwala na przyjęcie, iż oceniana przez organ nadzoru uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

Organ nadzoru zwraca uwagę, iż w obowiązujących przepisach prawa brak jest definicji legalnej aktu prawa miejscowego. Próbę zdefiniowania ww. pojęcia podjęto natomiast w orzecznictwie i doktrynie. *Charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez*

wymienienie z nazwy. *Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie występuje w pewnych z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą być powtarzalne, nie mogą się konsumować przez jednorazowe zastosowanie* (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21.02.2011 r. sygn. akt II SA/Kr 1453/10, a także wyrok Sądu Wojewódzkiego w Krakowie z dnia 12.12.2011 r. sygn. akt II SA/Kr 1686/11).

Kwalifikacja danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego ma charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów oraz ustalenie, kto jest adresatem norm postępowania wynikających z danego aktu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2002 r. sygn. akt I SA 2160/01). Istotą aktu prawa miejscowego jest to, iż nakłada na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek określonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w obowiązujących przepisach prawa, jest to więc akt o charakterze normatywnym.

W ocenie organu nadzoru treść § 1 uchwały wskazuje, że kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, gdyż zawiera zapisy normatywne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Uchwała rozstrzyga bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, poprzez nałożenie na właścicieli nieruchomości oraz podmioty z nimi związane zobowiązania do likwidacji z terenu swojej posesji gatunku barszcz Sosnowskiego.

W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego podjęta została bez podstawy prawnej. Podstawy takiej nie stanowią w szczególności przywołane przez Radę Gminy w uchwale przepisy ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 cytowanej ustawy na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na terenie gminy. Przepis ten stanowi normę ogólną, a do jego zastosowania wymagane jest istnienie szczegółowego upoważnienia ustawowego, co wynika jednoznacznie z treści tego przepisu. Takiego upoważnienia Rada nie wskazała w swojej uchwale i zresztą nie mogła go przywołać gdyż w obowiązującym systemie prawnym nie ma szczegółowej podstawy prawnej uprawniającej radę gminy do wydania przedmiotowego aktu prawa miejscowego.

Również wskazany w podstawie prawnej uchwały art. 7 ust. 1 pkt 1 nie stanowi wystarczającej podstawy dla nałożenia zobowiązań określonych w § 1 uchwały. Przepis ten wskazuje w sposób ogólny jakimi sprawami gmina może się zajmować. Rada Gminy nie może samodzielnie, według własnego uznania realizować spraw wynikających z przykładowego wyliczenia zawartego w art. 7 ust. 1, nie jest również władna do samodzielnego kreowania określonych przez nią zadań.

Aby określone zadanie z zakresu administracji publicznej mogło być przez gminę wykonywane, musi istnieć w przepisach prawa materialnego norma kompetencyjna wskazująca podstawę prawną działania gminy i prawną formę realizacji takiego zadania. A zatem dla realizacji przez gminę zadań publicznych za pomocą władczych form działania, dzięki którym gmina może wkraczać w sferę praw i obowiązków obywateli konieczne jest upoważnienie zawarte w ustawach szczególnych, wskazujące zadania, właściwy organ oraz prawną formę realizacji zadania publicznego. Podstawy prawnej do uchwalenia aktu prawa miejscowego nie może także stanowić art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, będący ogólną normą kompetencyjną, która określa, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Treść przywołanego art. 18 ust. 1 ustawy należy interpretować jedynie jako zasadę domniemania kompetencji rady gminy mieszczących się w granicach wyznaczonych zakresem działania gminy.

Kompetencji Rady Gminy Liszki do wydania aktu prawa miejscowego o treści ujętej w kwestionowanej uchwale nie można również wywodzić z art. 40 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym. Przedmiotowa uchwała nie zawiera w szczególności ustrojowych przepisów wewnętrznych, do wydania których uprawnia art. 40 ust. 2 ww. ustawy.

Do ostatniej grupy aktów prawa miejscowego stanowionych na szczeblu gminy należą przepisy porządkowe. Zgodnie z art. 40 ust. 3 w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Jednym z warunków dopuszczającym wydanie przepisu porządkowego jest

stwierdzenie na podstawie analizy obowiązującego stanu prawnego, iż kwestia podlegająca regulacji nie została dotychczas unormowana w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Zwrócił na to uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie między innymi w wyroku z dnia 11 lipca 2006 r. sygn. akt II GSK 68/2006, w którym stwierdzono, że „artykuł 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i wynikające z niego upoważnienie dla rady gminy – stanowienia przepisów porządkowych – nie podlegają wykładni rozszerzającej. Przepisy porządkowe mogą być bowiem wydane tylko w wyjątkowych, ściśle określonych przez analizowaną regulację okolicznościach. Oznacza to, iż na jej podstawie można ustanawiać zakazy i nakazy, które bezpośrednio służą realizacji wskazanych przez ustawodawcę przesłanek. O zakresie nieuregulowanym można mówiona gruncie przepisu art. 40 ust. 3 powołanej ustawy wyłącznie wtedy, gdy w systemie prawa powszechnie obowiązującego nie ma innych regulacji zezwalających na eliminację dostrzeżonych przez gminę, niepożądanych w myśl tego przepisu zjawisk”.

W ocenie organu nadzoru w obowiązującym porządku prawnym istnieją przepisy, które regulują zagadnienia objęte kwestionowaną uchwałą. Obowiązek zwalczania barszczu Sosnowskiego wywieść można w szczególności z przepisów ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 621, ze zm.).

Barszcz Sosnowskiego można zaliczyć do organizmów szkodliwych będących organizmami niekwarantannowymi, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, do których stosuje się, na mocy art. 9 cytowanej ustawy przepisy art. 6 – 8a.

Wykorzystując posiadane instrumenty prawne, zgodnie z art. 3 ust. 2 cyt. ustawy w przypadku stwierdzenia wystąpienia organizmów szkodliwych lub podejrzenia ich wystąpienia, wojewódzki inspektor ochrony roślin i nasiennictwa:

- 1) identyfikuje organizm szkodliwy i źródło jego pochodzenia,
- 2) ocenia możliwości dalszego rozprzestrzeniania się organizmu szkodliwego i możliwości jego zwalczania.

Zgodnie z art. 4 cyt. ustawy w przypadku stwierdzenia zagrożenia rozprzestrzeniania się organizmu niekwarantannowego lub możliwości wywołania przez niego strat gospodarczych wojewódzki inspektor informuje zainteresowane podmioty, za pośrednictwem dostępnych środków przekazu, o sposobach i terminach zwalczania tego organizmu.

Organizmy niekwarantannowe można zwalczać lub ograniczać ich występowanie przez:

- 1) zabiegi agrotechniczne,
- 2) stosowanie roślin odmian tolerancyjnych lub odpornych,
- 3) zwalczanie biologiczne,
- 4) zabiegi środkami ochrony roślin,
- 5) zastosowanie co najmniej dwóch ww. metod zwalczania.

Oprócz identyfikacji organizmów szkodliwych i oceny możliwości jego zwalczania wojewódzki inspektor, mając na względzie dyspozycję art. 8 ust. 1 pkt 1) cyt. ustawy – w przypadku wystąpienia lub podejrzenia wystąpienia organizmów szkodliwych (kwarantannowych i niekwarantannowych), może w drodze decyzji, na koszt podmiotu nakazać zniszczenie roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów, określając sposób zniszczenia.

W przypadku szczególnego zagrożenia roślin przez organizmy kwarantannowe minister właściwy do spraw rolnictwa może, w drodze rozporządzenia, wprowadzić na obszarze całego kraju lub jego części nakazy lub zakazy, o których mowa w ust. 1 art. 8 cyt. ustawy określając zakres obowiązków i terminy ich realizacji (art. 8 ust. 5 cyt. ustawy). Przepis ten ma odpowiednie zastosowanie do organizmów niekwarantannowych, co wynika z art. 9 ustawy.

Reasumując stwierdzić należy, że w obowiązujących przepisach prawa, to jest w ustawie o ochronie roślin istnieją regulacje pozwalające na wydawanie decyzji administracyjnych nakazujących zniszczenie barszczu Sosnowskiego bądź wydanie stosownego rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu postępowania przy zwalczaniu i zapobieganiu rozprzestrzeniania się barszczu Sosnowskiego.

Organ nadzoru podkreśla ponadto, iż zgodnie z zasadą legalizmu organy samorządu terytorialnego są zobowiązane działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Realizując swoje kompetencje organ stanowiący gminy musi więc ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych.

Reasumując żaden z przywołanych i omówionych wyżej przepisów nie może być podstawą do podjęcia uchwały o kwestionowanej treści i to o charakterze prawa miejscowego.

Stosownie do treści normy ujętej w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy o samorządzie gminnym).

Z uwagi na powyższe organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie uchwała w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie, stwierdzające nieważność przywołanej na wstępie uchwały w całości.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego stosownie do postanowień art. 13 pkt 8a) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Małopolskiego

Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru
Radca Prawny
Mirosław Chrapusta