



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 10 listopada 2015 r.

Poz. 4470

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-3.4131.254.2015.AB WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 23 września 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 XIII/91/2015 Rady Miejskiej w Drawsku Pomorskim z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie zwalczania roślin z gatunku barszcz Sosnowskiego oraz barszcz Mantegazziego z terenu miasta i gminy Drawsko Pomorskie.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 27 sierpnia 2015 r. Rada Miejska w Drawsku Pomorskim podjęła uchwałę Nr XIII/91/2015 w sprawie zwalczania roślin z gatunku barszcz Sosnowskiego oraz barszcz Mantegazziego z terenu miasta i gminy Drawsko Pomorskie.

W § 1 ust. 1 uchwały organ stanowiący postanowił, że: *Zobowiązuje się właściciele nieruchomości, do likwidacji z terenu swoich posesji roślin z gatunku barszcz Sosnowskiego (*Heracleum sosnowkyi* Manden) oraz barszcz Mantegazziego (*Heracleum mantegazzianum* Somier & Levier).* W § 2 tego aktu określił, że: *Do prowadzenia kontroli wypełniania obowiązków określonych w niniejszej uchwale upoważnia się Straż Miejską w Drawsku Pomorskim oraz pracowników Referatu Rolnictwa i Ochrony Środowiska Urzędu Miejskiego w Drawsku Pomorskim, z kolei § 3 badanego aktu stanowi, 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 Burmistrzowi Drawska Pomorskiego (§ 4) oraz postanowiono, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego (§ 5).*

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia przedmiotowego aktu Rada Miejska w Drawsku Pomorskim przywołała, m.in. przepis art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *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.*

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała Nr XIII/91/2015 w istotny sposób narusza cyt. wyżej unormowanie, a także art. 4 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>1)</sup>.

Artykuł 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym zawiera bezpośrednie upoważnienie dla rady gminy do wydawania przepisów porządkowych obowiązujących na terenie gminy, jednakże jest to możliwe jedynie w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, a nadto tylko wówczas, gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz zapewnienia

---

<sup>1)</sup>ustawa 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.)

porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Przesłanki do tworzenia przepisów porządkowych można zatem podzielić na dwie kategorie, a mianowicie na przesłanki prawne i faktyczne. Przesłanki dotyczące stanu prawnego wskazują na nieuregulowanie danego zagadnienia w innych niż ustawa o samorządzie gminnym ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, albo na nieunormowanie określonego zakresu objętego treścią już obowiązujących aktów normatywnych. Z kolei, przesłanki stanu faktycznego, determinującego wydanie przepisów porządkowych, dotyczą ich niezbędności dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Do wydania przepisów porządkowych wymagane jest zatem łączne wystąpienie wszystkich wymienionych powyżej przesłanek prawnych i faktycznych, którymi są:

- 1) zakres nieuregulowany w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących (obiektywna luka prawna);
- 2) zagrożenie jednej z kategorii dóbr wyszczególnionych bezpośrednio i enumeratywnie w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (ochrona życia lub zdrowia obywateli, zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego);
- 3) niezbędność - nieodzowność podjęcia działań na rzecz ochrony zagrożonych wartości, którą należy rozumieć jako zobiektywizowaną obligatoryjną konieczność wydania przepisów porządkowych i podjęcia działań, których niepodjęcie w stosownym czasie będzie godzić w istniejący porządek prawny.

Upoważnienie do stanowienia przepisów porządkowych jako umożliwiających władczą ingerencję w prawa i wolności osób przebywających na terenie gminy nie może być jednak rozumiane w sposób dowolny. Wprowadzenie przepisów porządkowych musi bezpośrednio wiązać się z koniecznością ochrony dóbr wskazanych w art. 40 ust. 3 ustawy, a zatem stanowić środek zapobiegawczy przeciwko konkretnemu niebezpieczeństwu zagrażającemu tym dobrom. Ziszczenie się powyższych warunków przesądza o dopuszczalności takiego uregulowania. Podkreślić bowiem należy, że przepisy porządkowe nie mają charakteru wykonawczego w stosunku do ustaw szczególnych, lecz normują sprawy dotychczas w ustawach nieuregulowane. Ponadto, upoważnienie rad gmin do ich stosowania nie może być pojmowane rozszerzająco. Na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy może w drodze przepisów porządkowych ustanawiać tylko takie nakazy i zakazy, które w sposób bezpośredni służą zapewnieniu ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego w zakresie nieunormowanym w odrębnych ustawach<sup>2)</sup>. Nadto, podkreślić należy, że przysługujące organom gminy kompetencje w zakresie stanowienia przepisów porządkowych nie mogą być wykorzystywane do bieżącego zarządzania na danym obszarze, ale wyłącznie w celu przeciwdziałania realnym zagrożeniom dla wartości określonych w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym<sup>3)</sup>.

Analiza postanowień uchwały Nr XIII/91/2015, a także uzasadnienia do niej, wykazała, że w przedmiotowym stanie faktycznym nie zachodzą wszystkie wymienione w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym przesłanki ustawowe, warunkujące wydanie przepisów porządkowych w tym zakresie. W ocenie organu nadzoru w sprawie, będącej przedmiotem kwestionowanej uchwały, nie występuje przesłanka niezbędności ochrony wskazanych w ww. przepisie zagrożonych dóbr, dla przeciwdziałania któremu to zagrożeniu konieczne jest niezwłoczne wydanie przepisów porządkowych.

Z istoty przepisów porządkowych wynika bowiem, że stanowią one regulację o charakterze wyjątkowym i ostatecznym. Wydaje się je w sytuacjach realnego zagrożenia dla chronionych dóbr, którego nie da się wyeliminować w żaden inny sposób. Realne zagrożenie oznacza sytuację nieprzewidzianą, bezpośrednio zagrażającą jakiemuś dobru i na tyle oczywistą, że podjęcie odpowiednich działań jest nieodzowne np. katastrofa ekologiczna, klęska żywiołowa. Stanowienie tych przepisów może mieć więc miejsce w sytuacjach niecierpiących zwłoki, wymagających natychmiastowej reakcji, co oznacza, że zagrożenie jest tego rodzaju, że koniecznym jest podjęcie niezwłocznych działań prawodawczych przez uprawnione do tego organy gminy. „Niezbędność” nie może być jednak uzasadniana tym, że obowiązujące regulacje prawne są niewystarczające. Przepisy porządkowe nie mogą bowiem prowadzić do uzupełniania (poprawiania) regulacji ustawowych w danym zakresie.

W doktrynie zwraca się uwagę na to, że „bezpieczeństwo publiczne”, będące jedną z przesłanek wydawania przepisów porządkowych, to pojęcie, które nie dotyczy zagrożenia o charakterze jednostkowym, ale powszechnym. Chronione więc będzie nie tyle bezpieczeństwo jednostki, ale

<sup>2)</sup> por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2006 r., sygn. akt II GSK 68/06

<sup>3)</sup> tak w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 2004 r., sygn. akt GSK 1132/04

bezpieczeństwo określonej, większej grupy osób. Zagrożenie bezpieczeństwa publicznego wymaga nie tylko odniesienia realnego, ale terytorialnie powszechnego. Bezpieczeństwo publiczne jest to stan, w którym ogół społeczeństwa i jego interesy, jak też państwo ze swoimi celami mają zapewnioną ochronę od szkód zagrażających im z jakiegokolwiek źródła. Trybunał Konstytucyjny, podkreślił, iż taksatywne wyliczenie dóbr chronionych w ustawie o samorządzie gminnym ma na celu zapobieżenie wydawaniu przepisów porządkowych w innym niż określony w ustawie celu<sup>4)</sup>.

W uzasadnieniu uchwały Nr XIII/91/2015, przesłanym organowi nadzoru wraz z ww. aktem, Rada Miejska w Drawsku Pomorskim wskazała, że: *Biorąc pod uwagę zagrożenia – dla zdrowia mieszkańców i ochrony środowiska – powodowane niekontrolowanym rozprzestrzenianiem się barszczu Sosnowskiego i barszczy Mantegazziego, uzasadnionym jest stwierdzenie, że zwalczanie Heracleum sosnowskyi i Heracleum mantegazzianum jest zadaniem własnym gminy co powinno skutkować podjęciem niniejszej uchwały.*

Mając na względzie lakoniczne uzasadnienie kwestionowanego aktu, pismem z dnia 7 września 2015 r., znak: NK-3.4131.246.2015.AB, organ nadzoru wszczął w stosunku do niego postępowanie nadzorcze, w którym zwrócił się z prośbą o dodatkowe wyjaśnienia, w szczególności wskazanie zaistnienia przesłanki niezbędności wydania w danym przedmiocie przepisów porządkowych, tj. nieodzowności podjęcia działań na rzecz ochrony zagrożonych wartości, którą należy rozumieć jako zobiektywizowaną obligatoryjną konieczność wydania przepisów porządkowych i podjęcia natychmiastowych działań, których niepodjęcie w stosownym czasie będzie godzić w istniejący porządek prawny. Pismem z dnia 14 września 2015 r., znak: ROŚ.7032.52.2015.AG, Przewodniczący Rady Miejskiej wyjaśnił, że *brak wydania w danym przedmiocie przepisów porządkowych, regulujących postępowanie z barszczem Sosnowskiego oraz barszczem Mantegazziego skutkuje niemożliwością skutecznego eliminowania niebezpiecznych dla zdrowia oraz środowiska i przyrody roślin, a także że obszar na którym usytuowana jest Gmina Drawsko Pomorskie wyróżnia się znaczną liczbą zbiorników i cieków wodnych, a jak donosi wielu autorów publikacji naukowych populacje barszczu Sosnowskiego rozprzestrzeniają się właśnie przez transport nasion wodą. Występowanie w obrębie koryta rzeki stanowisk niepożądanego roślino stwarza zagrożenie dla rokrocznie zwiększającej się rzeszy turystów biorących udział w spływach kajakowych rzeką Drawą.*

Odnosząc się do argumentacji Przewodniczącego Rady Miejskiej w Drawsku Pomorskim, nie można jednakże pominąć faktu, że z uwagi na specyfikę gatunków roślin barszcz Sosnowskiego oraz barszcz Mantegazziego, a więc roślin toksycznych, niebezpiecznych dla osób mających z nimi styczność - istnieje konieczność specjalistycznego ich likwidowania (metody mechaniczne i chemiczne). Nieprawidłowe usuwanie tych roślin stwarza bezpośrednie niebezpieczeństwo - zagrożenie zdrowia, a nawet życia. Nakładanie więc na mieszkańców gminy obowiązku likwidacji - pod groźbą kary grzywny - z terenu swoich posesji ww. roślin, jak to ma miejsce w kwestionowanej uchwale, powodować może skutki negatywne do planowanych. Z wielu bowiem przyczyn (np. finansowych) usuwanie roślin może być 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 roślin z gatunku barszcz Sosnowskiego i barszcz Mantegazziego należeć powinno – przy zastosowaniu przywołanego również w podstawie prawnej uchwały Nr XIII/91/2015 art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym – do obowiązku tej właśnie jednostki. Skoro bowiem do zadań własnych gminy, co podkreśla Rada Miejska w Drawsku Pomorskim w uzasadnieniu do ww. uchwały, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy należą m.in. sprawy związane z ochroną środowiska i przyrody oraz ochrony zdrowia, to ta jednostka odpowiedzialna jest za prawidłowe ich wykonywanie. Powyższe nie może odbywać się jednak z narażeniem życia lub zdrowia mieszkańców gminy.

Zauważyć również 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

<sup>4)</sup> wyrok z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02, OTK-A 2003 r. Nr 6, poz. 62

dofinansowania na prowadzenie prac w ww. zakresie jest złożenie wniosku wraz z załącznikami, do których należą m.in. inwentaryzacja występowania barszczu Sosnowskiego oraz program usuwania barszczu na terenie gminy.

Literalne brzmienie przepisu art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje na to, iż przesłanki niezbędności ochrony wymienionych w tym przepisie wartości (życia lub zdrowia obywateli oraz porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego) powinny być spełnione łącznie. W przedmiotowej sprawie, w ocenie organu nadzoru, wobec faktu, że wymienione w ww. uchwale rośliny stanowią realne zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi, obligowanie właścicieli nieruchomości do ich usuwania w drodze przepisów porządkowych nie znajduje żadnego uzasadnienia, przeciwnie, w sposób bezpośredni przyczyni się do narażenia dóbr, dla których ochrony przewidziany został przepis art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Pogląd, zgodnie z którym unormowanie to nie może zostać uznane za podstawę prawną wprowadzenia przez radę gminy obowiązku zwalczania rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego wyraził także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach<sup>5)</sup>.

Podkreślenia nadto wymaga, że o istocie przepisów porządkowych, których celem jest potrzeba natychmiastowej ochrony dóbr prawnie chronionych, świadczą także przepisy dotyczące wejścia ich w życie. Rada Miejska w Drawsku Pomorskim w § 5 uchwały Nr XIII/91/2015, postanowiła, że wchodzi ona w życie *po upływie 14 dni od daty opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego*. Tymczasem, zasadą wynikającą z art. 4 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych jest, że *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*. To skrócenie czasu wejścia w życie aktu porządkowego jest uzasadnione jego specyfiką, jest on bowiem wydawany w celu przeciwdziałania nagle pojawiającym się zagrożeniom życia, zdrowia, porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02).

Przedstawiona w niniejszym rozstrzygnięciu argumentacja, w ocenie organu nadzoru, przesądza o tym, że uchwała Nr XIII/91/2015 Rady Miejskiej w Drawsku Pomorskim z dnia 27 sierpnia 2015 r. *w sprawie zwalczania roślin z gatunku barszcz Sosnowskiego oraz barszcz Mantegazziego z terenu miasta i gminy Drawsko Pomorskie* została podjęta z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 4 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W tej sytuacji, stwierdzenie nieważności ww. uchwały 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 Tałasiewicz**

---

<sup>5)</sup> wyrok z dnia 30 stycznia 2015 r., sygn. akt IV SA/Gl 1161/14