



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 28 lipca 2015 r.

Poz. 4693

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN.I - 4131.1.288.2015.4 **WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 23 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

orzekam

nieważność uchwały Nr IX/61/2015 Rady Miejskiej w Opalenicy z dnia 30 czerwca 2015 roku w sprawie zwalczania rośliny z gatunku Barszcz Sosnowskiego z terenu Gminy Opalenica - ze względu na istotne naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 czerwca 2015 roku Rada Miejska w Opalenicy podjęła uchwałę Nr IX/61/2015 w sprawie zwalczania rośliny z gatunku Barszcz Sosnowskiego z terenu Gminy Opalenica.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 8 lipca 2015 roku.

Przedmiotową uchwałę podjęto na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zmianami).

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Na sesji w dniu 30 czerwca 2015 roku Rada Miejska w Opalenicy podjęła uchwałę Nr IX/61/2015 w sprawie zwalczania rośliny z gatunku Barszcz Sosnowskiego z terenu Gminy Opalenica. Przepisem §1 badanej uchwały Rada zobowiązała właścicieli, posiadaczy oraz użytkowników nieruchomości bez względu na tytuł prawny władania nieruchomością, w tym osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej do likwidacji z terenu swoich posesji rośliny gatunku Barszcz Sosnowskiego. Zobowiązanie wskazane powyżej nałożono w celu zapobieżenia rozprzestrzeniania się barszczu Sosnowskiego, który stanowi zagrożenie dla zdrowia i życia człowieka. Przepis §2 badanej uchwały nakazał zachowanie szczególnej ostrożności przy likwidacji roślin oraz stosowanie metod opisanych w załączniku do uchwały, zaś §3 przekazał Burmistrzowi Opalenicy uprawnienie do zarządzenia wycinki barszczu na koszt i odpowiedzialność osób, o których mowa w §1 badanej uchwały, w przypadku, gdy nie zastosują się oni do obowiązku likwidacji rośliny.

W przepisie §5 Rada Miejska Opalenicy określiła, że „Do prowadzenia kontroli wypełnienia obowiązków określonych w badanej uchwale upoważnia się Straż Miejską w Opalenicy” a przepisem §6 wprowadzono karę grzywny przewidzianą za naruszenie przepisów zawartych w niniejszej uchwale, wymierzoną w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie wykroczeń. Wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi Opalenicy (przepis §7), a w §8 postanowiono, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Zgodnie z przepisem art. 94 Konstytucji RP podstawą prawną stanowienia prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie. Każdorazowo zatem w akcie rangi ustawowej zawarte musi być upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie to musi być wyraźne, nie może tylko pośrednio wynikać z przepisów ustawowych. Akty prawa miejscowego nie mogą być

wydawane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Akty prawa miejscowego nie mogą przy tym regulować materii ustawowych i nie mogą wykraczać poza unormowania ustawowe.

Upoważnienie generalne do stanowienia prawa miejscowego zawiera art. 40 ustawy o samorządzie gminnym. Ustęp 1 tego przepisu stanowi podstawę kompetencyjną do stanowienia przez gminę aktów prawa miejscowego na podstawie upoważnień ustawowych zawartych w licznych i rozproszonych ustawach szczegółowych o charakterze materialnoprawnym. Akty podjęte na takiej podstawie mają charakter aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Na taki charakter przepisów wydanych na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 16 grudnia 1996 r. w sprawie OPS 8/96, (opubl. ONSA 1997/2/50) i Sąd Najwyższy w uchwale z 17 czerwca 1993 r. w sprawie I PZP 2/93, (opubl. OSP 1994/9/156). Zwrócono w nich uwagę, że przepis wykonawczy ze swej istoty może jedynie uzupełniać ustawę. Nie może natomiast regulować materii, która przedmiotem ustawy nie była. Taka regulacja traci wówczas charakter wykonawczy i staje się źródłem prawa.

Kompetencje, jak i obowiązki organów gminy, określiła szczegółowo ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Jednocześnie organy władzy publicznej zobowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wobec tego dozwolone jest tylko takie działanie, na które zezwalają przepisy prawa. Każda czynność wykraczająca poza obowiązujące uregulowania prawne będzie działalnością wykonywaną bez wymaganego upoważnienia i jako taka nie może być dozwolona.

Podejmując działalność uchwałodawczą w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw 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. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141): "Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)".

Powołane przez Radę Miejską w Opalenicy w podstawie prawnej badanej uchwały przepisy ustawowe nie zawierają konkretnej normy delegacyjnej, która upoważniałaby organ stanowiący do podejmowania aktów prawa miejscowego. W treści przepisu art. 7 ustawy o samorządzie gminnym wymienione bowiem zostały zadania własne gminy w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców, w tym sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej. Natomiast przepis art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przewiduje, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. W konsekwencji należy podnieść, że skoro żaden z powołanych w uchwale, jako podstawa prawna przepisów, w ogóle nie zawierał konkretnego upoważnienia do wydawania aktów prawa miejscowego, to tym bardziej nie mógł upoważniać do nałożenia na mieszkańców gminy obowiązku.

W tym kontekście podnieść należy, że na mocy art. 48 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2013 r. poz. 482, późn. zm.) przepisy części ogólnej Kodeksu wykroczeń stosuje się do wykroczeń przewidzianych w innych ustawach, jeżeli ustawy te nie zawierają przepisów odmiennych. Żaden z przepisów ustaw nie przewiduje możliwości ustalenia odpowiedzialności za niedopełnienie określonych obowiązków na mocy wyłącznie uchwały rady gminy. Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, że Rada Miejska w Opalenicy nakładając na właścicieli nieruchomości obowiązki określone w §1 uchwały i określając konsekwencje niedopełnienia obowiązków w postaci kary grzywny, wymierzanej w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie wykroczeń (przepis §6 badanej uchwały), działała bez podstawy prawnej i tym samym w sposób istotny naruszyła art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 48 ustawy Kodeks wykroczeń oraz art. 7 i 94 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że w dniu 4 października 2011 r. zostało ogłoszone rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 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), w którym umieszczono m.in. barszcz Sosnowskiego. Został on wpisany na listę ze względu na swój inwazyjny charakter oraz niebezpieczeństwo, jakie może stanowić dla ludzi i zwierząt. Umieszczenie tego gatunku w ww. rozporządzeniu jest związane z objęciem go zakazami zawartymi w art. 120 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, z późn. zm.), tj. wprowadzania do środowiska przyrodniczego, przemieszczania w tym środowisku, wwożenia z zagranicy, przetrzymywania (nie dotyczy dalszego przetrzymywania, bez zmiany lokalizacji, okazów przetrzymywanych w dniu wejścia w życie rozporządzenia), hodowli, rozmnażania i oferowania do sprzedaży i zbywania gatunków obcych, które w przypadku uwolnienia do środowiska przyrodniczego mogą zagrozić rodzimym gatunkom lub siedliskom przyrodniczym.

Mając na uwadze powyższe niniejsze rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

(-) Dorota Kinal
Wicewojewoda Wielkopolski