



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 września 2015 r.

Poz. 5564

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN.I - 4131.1.318.2015.4 **WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 30 września 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 XII/77/2015 Rady Miejskiej w Opalenicy z dnia 28 sierpnia 2015 roku w sprawie zwalczania rośliny z gatunku Barszcz Sosnowskiego z terenu Gminy Opalenica - ze względu na istotne naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 sierpnia 2015 roku Rada Miejska w Opalenicy podjęła uchwałę Nr XII/77/2015 w sprawie zwalczania rośliny z gatunku Barszcz Sosnowskiego z terenu Gminy Opalenica.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 10 września 2015 roku.

Przedmiotową uchwałę p odjęto na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1, 5 i 14 i art. 40 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zmianami) w związku z art. 120 ust. 1 i 2f ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, z późn. zm.) oraz pkt 5 załącznika do rozporządzenia 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).

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

Na sesji w dniu 28 sierpnia 2015 roku Rada Miejska w Opalenicy podjęła uchwałę Nr XII/77/2015 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 ich zwalczania, zaś §4 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.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Stanowiący podstawę prawną przedmiotowej uchwały przepis art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zmianami) określa przesłanki umożliwiające wydanie przez radę gminy przepisów porządkowych, które powinny być spełnione łącznie. Przesłanki te to brak uregulowania uchwalanej materii w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących oraz powstanie sytuacji zagrożenia życia lub zdrowia obywateli oraz konieczność zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Wedle pierwszej przesłanki – materia podlegająca unormowaniu nie może być uregulowana w innych przepisach powszechnie obowiązujących. Wedle drugiej przesłanki – wprowadzenie określonych norm musi być uzasadnione ze względu na ochronę wartości, o których mowa w art. 40 ust. 3 ustawy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18.10.2011r. sygn. akt: II SA/Wr 501/11). W ocenie organu nadzoru w sprawie, będącej przedmiotem kwestionowanej uchwały, nie występuje druga z ustawowych przesłanek, upoważniająca radę gminy do stanowienia przepisów porządkowych - przesłanka niezbędności ochrony wyżej wymienionych dóbr. Ta subiektywna przesłanka oparta jest wprawdzie na kryterium ocennym i wymaga posłużenia się pojęciami nieostrymi, jak "bezpieczeństwo, spokój, porządek publiczny", ale dla jej pełnego zrealizowania konieczne jest też stwierdzenie "niezbędności" ochrony wskazanych dóbr poprzez wydanie aktu prawa miejscowego o charakterze porządkowym. "Niezbędność" nie może być uzasadniana tym, że obowiązujące regulacje prawne są niewystarczające. Przepisy porządkowe nie mogą bowiem prowadzić do uzupełniania regulacji ustawowych w danym zakresie (por. wyrok NSA z 11 lipca 2006r., sygn. akt II GSK 68/06, CBOSA).

Organ nadzoru podkreśla ponadto, iż w doktrynie zwraca się uwagę na to, że „bezpieczeństwo publiczne” to pojęcie, które nie dotyczy zagrożenia o charakterze jednostkowym, ale powszechnym. Chronione więc będzie nie tyle bezpieczeństwo jednostki, ale bezpieczeństwo określonej, większej grupy osób. Zagrożenie bezpieczeństwa publicznego wymaga nie tylko odniesienia realnego, ale terytorialnie powszechnego, nawet gdy w chwili wydania przepisów porządkowych dla danego terenu zagrożenie to będzie miało charakter jeszcze tylko potencjalny. Bezpieczeństwo publiczne, będące jedną z przesłanek stanowienia przepisów porządkowych, 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 w wyroku z dnia 8.07.2003r. sygn. akt: P 10/02, OTK-A 2003r. nr 6, poz. 62, zwrócił uwagę na to, iż taksatywne wyliczenie dóbr chronionych w ustawie o samorządzie gminnym ma na celu zapobieżenie wydawaniu przepisów porządkowych w innym niż określony w ustawie celu. Analogiczny pogląd wyraził NSA w wyroku z dnia 3.12.2004r. sygn. akt: GSK 1132/04, OSP 2005r. z. 9, poz. 109, stwierdzając, że: „Przysługujące radzie gminy kompetencje w zakresie stanowienia przepisów porządkowych nie mogą być wykorzystywane do bieżącego zarządzania na danym obszarze, ale wyłącznie w celu przeciwdziałania realnym zagrożeniom wartości określonych w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym”.

Ponadto przy ocenie legalności zaskarżonej uchwały konieczne jest stwierdzenie, iż stosunkowo duża swoboda pozostawiona organom stanowiącym przepisy porządkowe nie może oznaczać dowolności ich stanowienia. Zdaniem organu nadzoru upoważnienie do wydawania przepisów porządkowych nie może być pojmowane rozszerzająco. Ustanowione w przepisach porządkowych nakazy i zakazy muszą bezpośrednio służyć zapewnieniu ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach. Co do zasady przepisy porządkowe nie mogą też stwarzać trwałego, niezmiennego elementu gminnego porządku prawnego wprowadzając stałe nakazy, czy zakazy określonego zachowania się. Z tego też względu art. 40 ust. 3 ustawy nie może zostać uznany za podstawę prawną wprowadzenia przez radę gminy obowiązku zwalczania rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego.

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. 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.

O istocie przepisów porządkowych świadczą również przepisy dotyczące trybu ich wejścia w życie. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie 3 dni od dnia ich ogłoszenia. Przy czym zgodnie z art. 14 tej ustawy, przepisy porządkowe ogłasza się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu, a za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu. Także te przepisy zostały naruszone w uchwale Rady Miejskiej w Opalenicy, w której ustalono, że wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. 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 TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 62). A więc wydawanie przepisów porządkowych może mieć miejsce w sytuacjach nie cierpiących zwłoki, wymagających natychmiastowej reakcji - co oznacza, iż zagrożenie jest tego rodzaju, że nie ma czasu na uchwalenie ustawy.

W przedmiotowej sprawie, nałożony kwestionowaną uchwałą obowiązek zwalczania rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego nie jest niezbędny dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego w gminie Opalenica. W ocenie organu nadzoru nie występuje zagrożenie dóbr podlegających ochronie, dla przeciwdziałania któremu niezbędne jest wydanie przepisów porządkowych.

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.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Piotr Florek