



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 lipca 2016 r.

Poz. 3708

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.349.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 czerwca 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/254/16 Rady Miejskiej w Czerwionce – Leszczynach z 20 maja 2016r. w sprawie zwalczania roślin gatunków barszcz Sosnowskiego (*Heracleum Sosnowski*) i barszcz Mantegazziego (*Heracleum Mantegazzianum*) na terenie gminy Czerwionka – Leszczyny, w całości jako niezgodnej z art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 4 ust. 3 i 14 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnym i niektórych innych aktów prawnych (t. j. Dz. U. z 2016r., poz. 296 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu w dniu 20 maja 2016r. Rada Miejska w Czerwionce - Leszczynach podjęła uchwałę Nr XXII/254/16 Rady Miejskiej w Czerwionce – Leszczynach z 20 maja 2016r. w sprawie zwalczania roślin gatunków barszcz Sosnowskiego (*Heracleum Sosnowski*) i barszcz Mantegazziego (*Heracleum Mantegazzianum*) na terenie gminy Czerwionka – Leszczyny.

Na podstawie § 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Czerwionce - Leszczynach zobowiązała właścicieli nieruchomości, jako których wskazano także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością, do likwidacji z terenu swoich posesji roślin z gatunku barszcz Sosnowskiego oraz barszcz Mantegazziego.

Jako podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały Rada podała art. 7 ust. 1 pkt 1, 5 i 14 oraz art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Zauważyć należy, że art. 7 ust. 1 pkt 1, 5 i 14 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że do zadań własnych gminy należą sprawy:

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
- ochrony zdrowia;
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego.

Stosownie z kolei do treści przepisu 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".

Przepis ten określa przesłanki uzależniające możliwość wydania przez radę gminy przepisów porządkowych, które muszą być jednak spełnione kumulatywnie. Przesłanki te, to nieuregulowanie danej kwestii w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących oraz niezbędność wprowadzenia przepisów porządkowych dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Zdaniem organu nadzoru upoważnienie do wydawania przepisów porządkowych nie może być pojmowane rozszerzająco, w szczególności ustanowione w przepisach porządkowych nakazy i zakazy muszą bezpośrednio służyć zapewnieniu ochrony życia lub zdrowia obywateli czy porządku, spokoju bądź bezpieczeństwa publicznego w zakresie nie uregulowanym 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 i barszcz Mantegazziego. Praktyka orzecznicza nakazuje ponadto zawężające interpretowanie przesłanek ustanawiania przepisów porządkowych. Powołując się na wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim wskazać należy, że przysługujące gminie kompetencje do ustanawiania przepisów porządkowych nie mogą być wykorzystywane do zarządzania na danym obszarze, ale wyłącznie w celu przeciwdziałania realnym zagrożeniom dla wartości wskazanych w art. 40 ust. 3 ustawy (wyrok z dnia 11 marca 2010r., II SA/Go 72/10, publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Te wartości to ochrona życia lub zdrowia obywateli oraz zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Literalne brzmienie przepisu art. 40 ust. 3 ustawy wskazuje na to, iż przesłanki niezbędności ochrony wyżej wymienionych dóbr powinny być spełnione łącznie.

Dlatego też w ocenie organu nadzoru w przedmiotowej sprawie nie występuje druga z ustawowych przesłanek, upoważniająca rady gminy do stanowienia przepisów porządkowych - przesłanka niezbędności ochrony wyżej wymienionych dóbr. Zdaniem organu nadzoru nałożony obowiązek zwalczania roślin z gatunku barszcz Sosnowskiego i barszcz Mantegazziego nie jest niezbędny dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego w gminie. Podkreślenia wymaga bowiem okoliczność, że upoważnienie do wydawania przepisów porządkowych może mieć miejsce w sytuacjach niecierpiących zwłoki, wymagających natychmiastowej reakcji, co oznacza, że zagrożenie jest tego rodzaju, że wymaga podjęcia niezwłocznego działania prawodawczego przez uprawnione do tego organy gminy. Natomiast w ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała Rady Miejskiej w Czerwionce - Leszczynach nie spełnia tego kryterium niezbędności.

Niezależnie od podniesionej argumentacji organ nadzoru podkreśla, że o istocie przepisów porządkowych świadczą również przepisy dotyczące trybu ich wejścia w życie. Jak wynika natomiast z brzmienia kwestionowanej uchwały również Rada Miejska w Czerwionce – Leszczynach zdaje się zauważać, że materia objęta treścią kwestionowanej uchwały nie stanowi o potrzebie "niezbędności" wprowadzenia niniejszej regulacji do obowiązującego porządku prawnego. W treści § 6 uchwały postanowiono bowiem, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i podlega ogłoszeniu w Biuletynie Informacji Publicznej”. Oznacza to zdaniem organu nadzoru, że również Rada nie widzi podstaw do natychmiastowej interwencji w sprawie zwalczania opisanych przedmiotową uchwałą roślin. Zauważyć również należy, że sam zapis wskazujący na wejście w życie przedmiotowej uchwały jest sprzeczny z istotą obowiązywania przepisów porządkowych. Zgodnie 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 ust. 2 tego aktu za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu.

Jednocześnie zgodnie z przepisem art. 14 ust. 1 tej regulacji przepisy porządkowe ogłasza się właśnie w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu. Zgodnie z ust. 3 tego przepisu, ogłoszenie przepisów porządkowych w sposób określony w ust. 1 nie zwalnia z obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Nieprawidłowe jest zatem uzależnienie wejścia w życie przedmiotowej uchwały od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, regulacja taka pozostaje bowiem w sprzeczności z przywołanym art. 14 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Przywołane regulacje wymagają zatem ogłoszenia przepisów porządkowych: w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu. Tymczasem

Rada Miejska w Czerwionce - Leszczynach przewidziała ogłoszenie przedmiotowej uchwały wyłącznie w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego oraz w BIP.

Dodać również należy, że skrócenie czasu wejście 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). Upoważnienie do wydawania przepisów porządkowych stanowi bowiem wyjątek od zasady stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie szczegółowych upoważnień ustawowych. Wydawanie tych przepisów może mieć miejsce w sytuacjach niecierpiących zwłoki, wymagających natychmiastowej reakcji co oznacza, iż zagrożenie jest tego rodzaju, że nie ma czasu na uchwalenie ustawy. Potwierdzeniem słuszności takiego rozumowania, jest opisany wyżej sposób wprowadzania w życie przepisów porządkowych, przy czym *vacatio legis* można skrócić bądź z niego zrezygnować. Z powyższego wynika zatem, iż nawet w ocenie Rady Miejskiej w Czerwionce - Leszczynach, nie występuje bezpośrednie zagrożenie jakiegokolwiek dobra wymienionego w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Dodać tu również należy, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z 14 stycznia 2016r. (sygn. akt II SA/Op 538/15 publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl) stwierdził, że w sprawie zwalczania barszczu Sosnowskiego nie występuje "wymieniona w art. 40 ust. 3 ustawy przesłanka niezbędności podjęcia natychmiastowych działań w celu ochrony dóbr w nim wskazanych. Wprawdzie zagrożenia wynikające dla zdrowia, a nawet życia ludzkiego, związane z kontaktem z barszczem Sosnowskiego, będącym rośliną toksyczną, są powszechnie znane i nie mogą być kwestionowane, to jednak konieczność zwalczania tej rośliny nie jest problemem, który pojawił się nagle". Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 30 stycznia 2015r. (sygn. akt IV SA/Gl 1161/14 publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl) stwierdzając brak w podobnej sprawie przesłanki niezbędności wydania tych przepisów w celu ochrony wyżej wymienionych dóbr.

Mając na uwadze powyższe stwierdzenie nieważności w całości uchwały XXII/254/16 Rady Miejskiej w Czerwionce – Leszczynach z 20 maja 2016r. w sprawie zwalczania roślin gatunków barszcz Sosnowskiego (*Heracleum Sosnowski*) i barszcz Mantegazziego (*Heracleum Mantegazzianum*) na terenie gminy Czerwionka – Leszczyny, należy uznać za zasadne i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału
Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz

Otrzymują:

1. Rada Gminy Czerwionka - Leszczyny
2. aa.