

**ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE**  
**WOJEWODY LUBUSKIEGO**  
**Nr NK-I.4131.138.2015.AHor**  
**z dnia 1 września 2015 r.**

**Rada Gminy Szczaniec**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr XVI/72/15 Rady Gminy Szczaniec z dnia 12 sierpnia 2015 r. w sprawie zwalczania rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego (*Haracleum sosnowsky*) z terenu Gminy Szczaniec.

**Uzasadnienie**

W dniu 12 sierpnia 2015 r. Rada Gminy Szczaniec podjęła Uchwałę Nr XVI/72/2015 w sprawie zwalczania rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego (*Haracleum sosnowsky*) z terenu Gminy Szczaniec. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 sierpnia 2015 r.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła, że: Zobowiązuje się właściciele nieruchomości do likwidacji z terenu swoich posesji rośliny gatunku barszcz Sosnowskiego (ust. 1); Likwidacja ma polegać na zwalczaniu roślin barszczu Sosnowskiego w sposób mechaniczny lub chemiczny zachowując przy tym szczególne środki ostrożności (tj. w odzieży ochronnej, rękawicach i osłonie na twarzy). Można powierzyć wyżej wymienione zadanie do wykonania firmie specjalizującej się w tego typu usługach (ust. 2); Zobowiązanie wskazane w ust. 1 nakłada się na właściciele nieruchomości w celu zapobieżenia rozprzestrzeniania się barszczu Sosnowskiego, który stanowi zagrożenie dla zdrowia i życia człowieka oraz środowiska przyrodniczego. (ust. 3); Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o właścicielu nieruchomości rozumie się przez to także współwłaściciele, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomości (ust. 4). Zgodnie zaś z § 2 Do prowadzenia kontroli wypełnienia obowiązków określonych w § 1 upoważnia się Pracowników Urzędu wyznaczonych przez Wójta Gminy Szczaniec. (ust. 1); Za naruszenie przepisów zawartych w niniejszej uchwale przewiduje się karę grzywny wymierzone w trybie i na zasadach określonych w kodeksie wykroczeń (ust. 2). W § 4 Rada uchwaliła, iż „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego”, co oznacza iż uznała przedmiotową uchwałę za akt prawa miejscowego obowiązujący na terenie całej Gminy Szczaniec.

Według Rady Gminy Szczaniec podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowił art. 7 ust. 1 pkt 1 i pkt 5, art. 18 ust. 1 oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W ocenie organu nadzoru przywołane w podstawie prawnej uchwały przepisy nie uprawniały Rady do jej podjęcia. Przepis art. 7 pkt 1 i pkt 5 ww. ustawy wymienia jakie zadania należą do zadań własnych gminy i stanowi, że są to zadania w zakresie ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej oraz ochrony zdrowia. Natomiast art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ustanawia domniemanie właściwości rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Nie stwarza on natomiast możliwości wydania aktu normatywnego o powszechnie obowiązujący charakterze, gdyż do jego wydania zawsze musi istnieć szczegółowe umocowanie w przepisach prawa materialnego. Zgodnie zaś z art. 40 ust. 1 ww. ustawy na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Żaden więc z przywołanych przepisów nie może stanowić samodzielnej podstawy do wydania uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego, stąd też badana uchwała została podjęta bez podstawy prawnej.

Stosownie do art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej, którymi są również organy jednostek samorządu terytorialnego działają na podstawie i w granicach prawa. Należy pokreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „organy samorządu terytorialnego (...), na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa”. Z tej regulacji konstytucyjnej wypływa zasadnicza konsekwencja w zakresie stanowienia prawa miejscowego - kompetencji do stanowienia nie można domniemywać. Do stanowienia aktów prawa miejscowego koniecznym warunkiem jest wyraźne (a nie domniemane) przyznanie kompetencji do ich stanowienia w przepisach prawa materialnego.

Abstrahując od braku podstawy prawnej do podjęcia całej przedmiotowej uchwały należy wskazać, że przepis § 2 ust. 2 kwestionowanej uchwały, który za naruszenie przepisów zawartych w uchwale przewiduje karę grzywny wymierzoną w trybie i na zasadach określonych w kodeksie wykroczeń istotnie narusza prawo. Stosownie bowiem do art. 48 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1094). „Przepisy części ogólnej Kodeksu wykroczeń stosuje się do wykroczeń przewidzianych w innych ustawach, jeżeli ustawy te

nie zawierają przepisów odmiennych”. Natomiast żaden z przepisów ustaw nie przewiduje możliwości ustalenia odpowiedzialności za niedopełnienie określonych obowiązków na mocy wyłącznie uchwały rady gminy.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru uznał, że Rada Gminy Szczaniec 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, działała bez podstawy prawnej i tym samym w sposób rażąco naruszyła art. 7 i 94 Konstytucji RP, jak również art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 48 ustawy Kodeks wykroczeń.

Barszcz Sosnowskiego został umieszczony w rozporządzeniu 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). Został on wpisany na listę ze względu na swój inwazyjny charakter oraz niebezpieczeństwo, jakie może stanowić dla ludzi i zwierząt. Umieszczenie tego gatunku w przedmiotowym rozporządzeniu jest związane z objęciem go zakazami zawartymi w art. 120 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 627 ze zm.) polegającymi na wprowadzaniu go do środowiska przyrodniczego, przemieszczaniu w tym środowisku, wwożenia z zagranicy, przetrzymywania, hodowli, rozmnażania i oferowania do sprzedaży i zbywania, gdyż w przypadku uwolnienia do środowiska przyrodniczego może zagrażać rodzimym gatunkom lub siedliskom przyrodniczym. Sankcje za naruszenie tych przepisów ustawodawca określił w art. 131 pkt 9 i 10 ustawy o ochronie przyrody.

Na marginesie organ nadzoru wskazuje również, że nie byłoby możliwe podjęcie przedmiotowej uchwały w oparciu o 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”. Jak wyjaśnił bowiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w uzasadnieniu do wyroku z dnia 30 stycznia 2015 r., sygn. IV SA/Gl 1161/14, „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 niecierpiących zwłoki, wymagających natychmiastowej reakcji, co oznacza, że zagrożenie jest tego rodzaju, że wymaga podjęcia niezwłocznego działania prawodawczego przez uprawnione organy gminy”.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru i  
Kontroli

**Teresa Kaczmarek**