

Kłobuck, 2019-04-29

GOR0003.010.2019
GOR.KW-000246/19

Sz. P.
Witold Dominik
Radny Rady Miejskiej
w Kłobucku

W odpowiedzi na Interpelację 4/2019 informuję, co następuje.

Zgodnie z art. 15 ust.5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017, poz. 1161) : „W razie wystąpienia z winy właściciela innych form degradacji gruntów, o których mowa w ust. 1, w tym również spowodowanej nieprzestrzeganiem przepisów o ochronie roślin uprawnych przed chorobami, szkodnikami i chwastami, wójt, w drodze decyzji, nakazuje właścicielowi gruntów wykonanie w określonym terminie odpowiednich zabiegów. W razie niewykonania decyzji wójt zleca wykonanie zastępcze tych zabiegów na koszt właściciela gruntów, wykorzystując do czasu zwrotu kosztów wykonania zastępczego środka budżetu województwa, o których mowa w art. 22b ust. 1.”. Z analizy przedmiotowego przepisu wynikają następujące wnioski:

1. Dla zastosowania powyższej regulacji konieczne jest wykazanie przez Burmistrza zaistnienia dwóch przesłanek: 1) wystąpienie innych form degradacji gruntów niż te, o których mowa w art. 15 ust. 1 u.g.r.l., a więc innych niż erozja bądź ruchy masowe ziemi, w tym również degradacji spowodowanej nieprzestrzeganiem przepisów o ochronie roślin, 2) wina właściciela. Zdaniem komentatora ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych W. Radeckiego, wina właściciela w rozumieniu art. 15 ust. 5 u.o.g.r.l. to raczej wina cywilistyczna niż karnistyczna. Wina w rozumieniu cywilistycznym obejmuje dwa elementy składowe: obiektywny i subiektywny. Pierwszym z nich jest szeroko rozumiana bezprawność postępowania - zachowanie sprawcy narusza jakieś reguły postępowania, nakazy lub zakazy i musi być obiektywnie nieprawidłowe. Nie chodzi jedynie o naruszenie norm powszechnie obowiązujących, określonych np. w prawie administracyjnym, ale także o zachowanie przekraczające granice ostrożności wymaganej przez zasady współżycia między ludźmi, choćby nawet zachowanie to nie było wyraźnie zakazane przez ustawę. Element subiektywny to niewłaściwość zachowania związana z momentami przewidywania i woli. Mówiąc w pewnym uproszczeniu, chodzi o naganne nastawienie psychiczne. Stawiamy sprawcy degradacji gruntów zarzut, że podjął i wykonał niewłaściwą decyzję, a w określonych sytuacjach, że nie uczynił tego, co należało, choć mógł i powinien postąpić właściwie (zob. W. Radecki, Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz, Warszawa 2012 r. Komentarz do art. 15.).

2. Należy zwrócić uwagę, iż w przypadku degradacji gruntów spowodowanej chwastami, ustawodawca wyraźnie wskazuje jako element odpowiedzialności warunkującej skierowanie nakazu wykonania odpowiednich zabiegów (np. usunięcie chwastów z terenu użytku rolnego), wykazanie przez Burmistrza, że degradacja użytku rolnego nastąpiła na skutek nieprzestrzegania przez jego właściciela przepisów o ochronie roślin uprawnych przed chorobami, szkodnikami i chwastami. Innymi słowy, degradacja użytku ma nastąpić na skutek naruszenia prawnego obowiązku przeciwdziałania zachwaszczeniu gruntu. Art. 15 ust. 5 u.g.r.l. jako degradację użytku uznaje jego zachwaszczenie, pod warunkiem że taki stan gruntu **nie odpowiada regulacjom odrębnym od u.g.r.l.**, mającym chronić rośliny uprawne przed chwastami. Dopiero wskazanie w decyzji jakie konkretne zachowania właściciela użytku stanowią o nieprzestrzeganiu przez niego norm powszechnie obowiązujących o ochronie roślin przed chwastami, będzie uzasadniać zastosowanie art. 15 ust. 5 u.g.r.l. poprzez skierowanie do właściciela użytku określonego w tym przepisie nakazu wykonania odpowiednich zabiegów, bo tylko wówczas będzie można uznać że doszło do jego degradacji. Przepisem obligującym do przeciwdziałania zachwaszczeniu użytku

rolnego nie jest art. 15 ust. 5 u.o.g.r.l., który wyraźnie odsyła do regulacji odrębnych, a więc nie jest samodzielną podstawą prawną do wydania przedmiotowego nakazu usunięcia chwastów (tak uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 9 sierpnia 2016 r. II SA/Rz 1722/15).

3. Z powyższego wynika, że wójt posiada zdolność kompetencyjną do wydawania decyzji na podstawie art. 15 ust. 5 u.o.g.r. - w odniesieniu do degradacji spowodowanej nieprzestrzeganiem przepisów o ochronie roślin uprawnych przed chorobami, szkodnikami i chwastami - jeżeli w tych przepisach są odpowiednie normy kompetencyjne dla wójta do podejmowania rozstrzygnięć w drodze decyzji, albo jeżeli w tych przepisach istnieje jakaś kompetencja związana z omawianym przedmiotem potencjalnej regulacji, która nie jest przypisana żadnemu organowi, albo jeżeli w tych przepisach o ochronie roślin jest obowiązek wynikający bezpośrednio z mocy ustawy, lub tak zakwalifikowany w drodze systemowej wykładni z normami u.o.g.r., gdyż wtedy ew. można przyjąć, że decyzja z art. 15 ust. 3 u.o.g.r. dookreśla deklaratoryjnie treść tego obowiązku, o ile przepisy danej ustawy nie stanowią inaczej (tak uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 3 października 2017 r. II SA/Kr 521/17). Z art. 15 ust. 5 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych wynika, że na jego podstawie organ może nałożyć obowiązek wykonania np. oprysków czy zabiegów odchwaszczających grunt lub zabiegów zapewniających odpowiednią kwasowość gruntu, ale nie może nałożyć ogólnego obowiązku wykorzystywania gruntu zgodnie z przeznaczeniem i to nie tylko dlatego, że jest to obowiązek ogólny, nieskonkretyzowany, ale również i przede wszystkim dlatego, że nie można w drodze decyzji administracyjnej nakładać na podmioty prawa obowiązków wynikających z samego prawa. (wyr. WSA w Szczecinie z dnia 7 stycznia 2013 r. II SA/Sz 1062/12). Należy zwrócić uwagę na konstrukcję art. 15 u.o.g.r.l., przepis ten bowiem zawiera normy prawne określające dwie grupy wynikających z niego obowiązków właścicieli gruntów. Mianowicie, w art. 15 ust. 1 i 4 określone zostały obowiązki właścicieli gruntów, które nie wymagają konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej, są to więc obowiązki wynikające z mocy samego prawa, zaś w ust. 2 i 5 ustawodawca zobowiązał właściwy organ do wydania decyzji administracyjnej określającej odpowiedni obowiązek właściciela gruntu i termin wykonania tego obowiązku. Decyzja nakładająca na stronę obowiązek w sytuacji, gdy obowiązek ten wynika wprost z normy prawnej, jako wydana bez podstawy prawnej, dotknięta jest wadą nieważności z przyczyny określonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (vide wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 1983 r., II SA 261/83 z glosą M. Stahl, OSP 1984/5/108). Podkreślenia wymaga, że podstawą prawną decyzji może być wyłącznie norma prawa materialnego ustanowiona przepisem powszechnie obowiązującym. Jeśli zatem rozstrzygnięcie decyzji polega na nałożeniu na jej adresata obowiązku, to obowiązek ten nie może być wyinterpretowany z ogółu norm prawa powszechnego, lecz powinien znajdować swoje umocowanie w konkretnym przepisie prawa przewidującym nałożenie określonego obowiązku w drodze decyzji administracyjnej. Nie jest zgodne z konstytucyjną zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji RP "Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa") i zasadą ogólną postępowania administracyjnego wyrażoną w art. 6 k.p.a. ("Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa") domniemanie stosowania władczej i jednostronnej formy działania, jaką jest decyzja administracyjna tylko na podstawie okoliczności sprawy.

4. Ustawą szczególną do której odsyła art. 15 ust.5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych jest ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (Dz.U. z 2017, poz. 2138 z późn zm.). Ustawa ta przewiduje niszczenie chwastów wyłącznie w przypadku konieczności zwalczania organizmów kwarantannowych (art. 8 ustawy). Raz jeszcze trzeba stanowczo przypomnieć, że z treści cyt. art. 15 ust. 5 ustawy wynika natomiast, że zachwaszczenie może stanowić jedną" z innych form degradacji gruntów, o których mowa w ust. 1" pod warunkiem jednakże, że obowiązek zwalczania chwastów wynika z przepisów odrębnych w stosunku do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Dla zastosowania nakazu z art. 15 ust. 5 ustawy o.g.r.l. tj. nałożenia na właściciela gruntów obowiązku wykonania odpowiednich zabiegów konieczne - jest wskazanie w decyzji jakie konkretne zachowania właściciela użytku stanowią o nieprzestrzeganiu przez niego

norm powszechnie obowiązujących, dotyczących ochrony roślin uprawnych przed chorobami, szkodnikami i chwastami. Tylko w takiej sytuacji będzie bowiem możliwe stwierdzenie czy doszło do degradacji gruntu, a jeśli tak, to czy uzasadnione będzie zastosowanie normy z art. 15 ust. 5, polegające na skierowaniu do właściciela użytku określonego w tym przepisie nakazu wykonania odpowiednich zabiegów. Bez normatywnego wzorca określającego obowiązki właścicieli gruntów w tym zakresie nie będzie można określić czy na gruncie doszło do degradacji. **Przepisem obligującym do przeciwdziałania zachwaszczeniu użytku rolnego nie jest jednak przepis art. 15 ust. 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gdyż on sam wyraźnie odsyła do regulacji odrębnych, a więc nie jest samodzielną podstawą prawną do wydania przedmiotowego nakazu usunięcia chwastów** (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9.08. 2016 r. sygn. akt II SA/Rz 1722/15; tak też WSA w Krakowie II SA/Kr 984/18).

5. Trzeba również mieć na względzie zasadę kompetencyjności organów administracji publicznej. Z uwagi na zasadę kompetencyjności, nie można także dążyć do otrzymania wyniku wykładni przepisów kompetencyjnych, w myśl której do wydania jednej i tej samej treściowo decyzji w danym przedmiocie, będą właściwe dwa organy. W ustawie o ochronie roślin istnieje już organ właściwy do wydawania nakazów w razie stwierdzenia istnienia organizmów kwarantannowych we chwastach którym jest Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Wojewódzki inspektor ochrony roślin i nasiennictwa. Zakres kompetencji tych organów w zakresie działań władczych wynika z art. 8 ustawy o ochronie roślin. Wykaz organizmów szkodliwych został określony są w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie zapobiegania wprowadzaniu i rozprzestrzenianiu się organizmów kwarantannowych. Dlatego aby podjąć działania przewidziane w art. 15 ust.5 ustawy o.g.r.l. musiałyby zostać stwierdzone przez organy ochrony roślin i nasiennictwa że w chwastach występują organizmy kwarantannowe. Organ tut. nie posiada kompetencji do ustalania tego faktu bowiem wszedł by w kompetencje ustawowe innego powołanego do tego organu, a musi zgodnie z kpa z urzędu przestrzegać właściwości rzeczowej (art. 19 i 20 kpa).

Rekapitulując, zatem tutejszy organ nie może prowadzić postępowań w zakresie opisany w art. 15 ust.5 w razie stwierdzenia że występowania innych form degradacji gruntów niż te, o których mowa w art. 15 ust. 1 u.o.g.r.l. (innych niż erozja lub ruchy masowe ziemi) w tym degradacji spowodowanej nieprzestrzeganiem przepisów o ochronie roślin. Jako degradacje użytku uznaje jego zachwaszczenie, pod warunkiem że taki stan gruntu nie odpowiada regulacjom odrębnym od w/w ustawy, mającym chronić rośliny uprawne przed chwastami. Z treści cyt. art. 15 ust. 5 ustawy wynika natomiast, że zachwaszczenie może stanowić jedną " z innych form degradacji gruntów, o których mowa w ust. 1" pod warunkiem jednakże, że obowiązek zwalczania chwastów wynika z przepisów odrębnych w stosunku do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Dla zastosowania nakazu z art. 15 ust.5 ustawy o.g.r.l. tj. nałożenia na właściciela gruntów obowiązku wykonania odpowiednich zabiegów konieczne - jest wskazanie w decyzji jakie konkretne zachowania właściciela użytku stanowią o nieprzestrzeganiu przez niego norm powszechnie obowiązujących, dotyczących ochrony roślin uprawnych przed chorobami, szkodnikami i chwastami. Tylko w takiej sytuacji będzie bowiem możliwe stwierdzenie czy doszło do degradacji gruntu, a jeśli tak, to czy uzasadnione będzie zastosowanie normy z art. 15 ust. 5, polegające na skierowaniu do właściciela użytku określonego w tym przepisie nakazu wykonania odpowiednich zabiegów. W ustawie o ochronie roślin wskazuje się, że do podjęcia odpowiednich działań przez odpowiednie organy konieczne jest stwierdzenie istnienia organizmów kwarantannowych w chwastach (art. 8). Inaczej mówiąc degradacja użytków rolnych w związku z występowaniem chwastów występuje gdy występują organizmy kwarantannowe do stwierdzenia wstępownia, których właściwy jest Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Wojewódzki inspektor ochrony roślin i nasiennictwa.

Ponadto trzeba zważyć że nie można wszcząć postępowania na wniosek Pana Radnego lub sąsiada, z tego względu że nie jest on stroną postępowania. Ponadto na każdym etapie postępowania organ ma obowiązek badania, czy wnioskodawcy taki status przysługuje. Bardzo często ustalenie

tej okoliczności jest możliwe dopiero po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego tę okoliczność, a więc już po wszczęciu postępowania (art. 28 kpa). Z kolei przepisy, w oparciu o które prowadzone jest to postępowanie, zawarte są w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017, poz. 1161), zwanej dalej "ustawą". Z regulacji zawartej w art. 15 i 20 ustawy wynika, że nie upoważnia ona sąsiadów i innych podmiotów do uznania ich za stronę postępowań uregulowanych w tych przepisach nawet pomimo wystąpienia przez nich ze stosownym wnioskiem. Zawarte w tych przepisach nakazy adresowane są albo do właściciela gruntu (art. 15 ust. 1 i 3), osoby powodującej utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów (art. 20 ust. 1), bądź też do właściwego organu (art. 15 ust. 2 i 5, art. 20 ust. 6). W tym wypadku występuje tylko i wyłącznie interes faktyczny a nie prawny.

Brak interesu prawnego prowadzi do uznania (w razie wszczęcia postępowania) że jest ono bezprzedmiotowe i winno na zasadzie art. 105 k.p.a. być umorzone. Możliwa jest również sytuacja że można odmówić wszczęcia postępowania jeżeli już na samym początku wiadomo że dana osoba nie posiada interesu prawnego (art. 61a k.p.a.). Wnioskodawca posiada uprawnienia do żądania ochrony na drodze cywilnej (art. 222 § 2 k.c., art. 140 k.c., art. 144 k.c.). Postępowanie przed organami administracyjnymi nie może służyć zaspokajaniu roszczeń cywilnych (tak też uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 19 października 2017 r. II SA/Ke 464/17).

Niemniej jednak pragnę poinformować, że na zgłoszenia, które trafiają do tut. urzędu, do właścicieli wystosowywane są pisma o uporządkowanie działki. Jednakże mają one charakter prośby, nie nakazu.

Biorąc pod uwagę powyższe informuję, że art. 144 Kodeksu Cywilnego mówi o zakazie immisji „Właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłóciły korzystanie z nieruchomości sąsiednich, ponad przeciętną miarę wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych”. Zatem właściciel lub osoba odpowiedzialna za zagospodarowanie danej nieruchomości (zarządca, użytkownik wieczysty oraz dzierżawca i posiadacz gruntów) może się narazić na odpowiedzialność cywilną polegającą na tym, że właściciel gruntu sąsiedniego może wystąpić z roszczeniami o charakterze cywilno-prawnym w stosunku do właściciela lub posiadacza gruntu, na którym występuje zachwaszczenie. Właściwym do rozstrzygnięcia sporu sąsiedzkiego będzie tu sąd powszechny, nie Urząd Miejski.

BURMISTRZ KŁOBUCKA

Jerzy Zakrzewski

Otrzymują:

1. Adresat
2. A/a