



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 21 lipca 2023 r.

Poz. 4801

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 60/2023

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 20 lipca 2023 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLIV/470/23 Rady Gminy Cekcyn z dnia 16 czerwca 2023 r. w sprawie uzgodnienia zakresu prac związanych z realizacją celu publicznego na terenie zespołu przyrodniczo-krajobrazowego „Dolina rzeki Ryszki”.

Uzasadnienie

W dniu 16 czerwca 2023 r. Rada Gminy Cekcyn, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.) oraz art. 44 ust. 1 i art. 45 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2022 r., poz. 916 z późn. zm.) – dalej: „u.o.p.” podjęła uchwałę nr XLIV/470/23 w sprawie uzgodnienia zakresu prac związanych z realizacją celu publicznego na terenie zespołu przyrodniczo-krajobrazowego „Dolina rzeki Ryszki”. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru 22 czerwca 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia 5 lipca 2023 r., znak: WNK.IV.4131.62.2023.MT, organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Wójt Gminy Cekcyn pismem z dnia 12 lipca 2023 r., znak: OŚ.6121.2.2023, zgodził się ze stanowiskiem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego wyrażonym w zawiadomieniu.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 u.o.p. „Ustanowienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje w drodze uchwały rady gminy.” Natomiast art. 45 ust. 2 pkt 2 stanowi, że „Zakazy, o których mowa w ust. 1, nie dotyczą realizacji inwestycji celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych, po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody.”

Za sprzeczny z prawem organ nadzoru uznał § 3 przedmiotowej uchwały, w myśl którego „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.”

Określenie takiego trybu wejścia w życie uchwały oznacza, że Rada zakwalifikowała ją do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia we wskazanym publikatorze. W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 3 uchwały, narusza przepis art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461). Kwestionowana uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów wymienionych w tym przepisie oraz podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego, ani też aktu, który na mocy przepisów szczególnych, podlegałby publikacji.

Organ nadzoru chciałby podkreślić, iż aby akt normatywny uznany został za przepis powszechnie obowiązujący, spełnione muszą zostać określone wymogi - musi on być wydany przez kompetentny organ na podstawie upoważnień ustawowych, w swej treści zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym

(wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata), a samo upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne i konkretne, tzn. musi ono jednoznacznie wskazywać, że organowi temu została przekazana do unormowania określona sfera prawna, że zostały mu przyznane kompetencje do uchwalenia nie jakichkolwiek treści, ale treści prawodawczych, to jest wyznaczających ich adresatom pewien sposób zachowania się, w formie nakazów, zakazów lub uprawnień.

Również w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08, wskazał, iż akt prawa miejscowego będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II OSK 134/05, przyjęto, iż akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Badana uchwała nie spełnia powyższych wymogów. Nie rozstrzyga ona o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, a jej przedmiotem jest uzgodnienie realizacji inwestycji celu publicznego - rozbudowy drogi gminnej. Tym samym przedmiotowa uchwała stanowi akt kierownictwa wewnętrznego, konkretyzujący sposoby działania Gminy Cekcyn jako inwestora.

Podkreślić należy, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w art. 94 stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Tymczasem przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g., a także art. 45 ust. 2 pkt 2 u.o.p., z których Rada wywiodła kompetencję do podjęcia kwestionowanej uchwały, nie zawierają w swej treści szczególnego upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego. Sama zaś uchwała nie posiada cech generalności i abstrakcyjności. Nie może więc być ona uznana za akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 u.s.g., i z tego powodu podlegać publikacji w urzędowym publikatorze.

Wymóg publikacji tej uchwały nie wynika również z przepisów szczególnych, nie mieści się ona więc w katalogu innych aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Ponadto za sprzeczny z prawem uznać należy załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały. Przetwarzanie danych osobowych jest przedmiotem ochrony prawnej. Istotnym jest przywołanie zasad dotyczących ochrony danych osobowych, w tym wymogu „minimalizacji przetwarzania” takich danych - zgodnie z art. 6 ust. 1 lit c rozporządzenia (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, uprawnienie do przetwarzania danych osobowych może wynikać z przepisów prawa (gdy „przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze;”). W niniejszej sprawie przepisy podstawy prawnej nie upoważniają do zamieszczania - przetwarzania takich danych w zakwestionowanej uchwale.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za koniecznością unieważnienia przedmiotowej uchwały jest fakt, iż została ona już opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 czerwca 2023 r. poz. 4161.

Mając na uwadze zaistniały stan faktyczny i prawny należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski

Mikołaj Bogdanowicz