



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 27 lipca 2023 r.

Poz. 4891

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 65/2023 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 26 lipca 2023 r.

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 LI/287/2023 Rady Gminy Brzuze z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie uzgodnienia realizacji inwestycji drogowej w strefie ochronnej pomnika przyrody.

Uzasadnienie

W dniu 14 czerwca 2023 r. Rada Gminy Brzuze podjęła uchwałę nr LI/287/2023 w sprawie uzgodnienia realizacji inwestycji drogowej w strefie ochronnej pomnika przyrody. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 czerwca 2023 r. Zawiadomieniem z dnia 20 lipca 2023 r., znak: WNK.DW.IV.4131.27.2023.JK organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. W wyznaczonym terminie Gmina Brzuze nie ustosunkowała się do przedstawionych kwestii zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego. Jako podstawę prawną powyższej uchwały powołano przepis art.18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 44 i art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336), zwaną dalej „ustawą”. W zakresie art. 44 ustawy prawodawca lokalny powołał się w sposób ogólny na ten przepis, nie wskazując konkretnego ustępu, a tym samym nie wskazując przedmiotu uchwały (ustanowienie, zniesienie pomnika przyrody). W powołanym natomiast w podstawie prawnej przepisem art. 45 ust. 1 pkt 1-11 ustawodawca wprowadza zakazy związane z pomnikami przyrody, stanowiskami dokumentacyjnymi, użytkami ekologicznymi i zespołami przyrodniczo-krajobrazowymi.

Na wstępie organ nadzoru zauważa, że zgodnie z § 52 ust. 2 Statutu Gminy Brzuze wprowadzonego uchwałą nr X/56/03 Rady Gminy Brzuze z dnia 31 lipca 2003 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2003r. Nr 133, poz. 1858) „Projekt uchwały powinien zostać przedłożony Radzie wraz z uzasadnieniem, w którym należy wskazać potrzebę podjęcia uchwały oraz informację o skutkach finansowania jej realizacji”. Wskazać należy, że Statut Gminy Brzuze jest zasadniczym aktem jednostki stanowiącym o jej ustroju (art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), uchwalonym przez Radę Gminy Brzuze na podstawie normy kompetencyjnej, przewidzianej w art. 18 ust. 2 pkt 1 tej ustawy. Jest aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zaliczany jest do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 1 lutego 2022 r., sygn. akt III SA/Kr 856/21 (publ. LEX nr 3294986), stwierdził, że „Wprawdzie, co do zasady, uregulowania ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadzają obowiązku uzasadniania uchwał organów samorządu, jednak w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego i adresowanego do wszystkich organów władzy publicznej nakazu działania na podstawie i w granicach prawa (...) niedopuszczalne jest podejmowanie aktów władzy publicznej w tym uchwał organów samorządu - bez ujawnienia przyczyn przemawiających za konkretnym rozstrzygnięciem (por. np. wyrok NSA z 17 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1170/12 ; z 14 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2522/12). (...) Ponadto obowiązek

powyższy jest elementem zasady jawności działania władzy publicznej, będąc zaliczanym do standardów demokratycznego państwa prawnego (por. wyrok NSA z 8 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 410/06 publ. orzeczenia.nsa.gov.pl). Powyższy obowiązek wynika także z § 131 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów (...) w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (...). Podnieść ponadto należy, że uzasadnienie uchwały organu gminy warunkuje możliwość kontroli organów nadzoru i kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne”. Przedmiotowa uchwała nie zawiera uzasadnienia, a z analizy postanowień uchwały oraz jej podstawy prawnej nie można w sposób jednoznaczny ustalić, jaka była intencja prawodawcy lokalnego. Organ nadzoru zauważa, że zgodnie z „Zasadami techniki prawodawczej” badana uchwała powinna być zredagowana w sposób jasny, precyzyjny, nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Tymczasem w podstawie prawnej uchwały powołano przepis art. 44 i art. 45 ust. 1 ustawy, natomiast zgodnie z § 1 ust. 1 uchwały postanowiono uzgodnić „(...) realizację przebudowy drogi gminnej w miejscowości Trąbin Rumunki gm. Brzuze, w odniesieniu do pomnika przyrody - buka zwyczajnego - wymienionego w ust. 1. Uchwały Nr XL/167/06 z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie ustalenia pomników przyrody na terenie Gminy Brzuze, rosnącego na nieruchomości oznaczonej jako działka ew. nr 3119 obręb 15”. Przy czym, szczegółowe warunki realizacji inwestycji, w obrębie strefy ochronnej pomnika przyrody, określono w załączniku nr 1 do uchwały (§ 1 ust. 2 uchwały).

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru z jednej strony tytuł uchwały, postanowienia § 1 uchwały oraz treść załącznika nr 1 do uchwały może świadczyć, że intencją organu stanowiącego Gminy Brzuze, było uzgodnienie realizacji inwestycji celu publicznego. Z drugiej zaś strony, wskazane w podstawie prawnej przepisy art. 44 i 45 ust. 1 ustawy mogą świadczyć, że intencją było ustanowienie lub zniesienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego oraz wprowadzenie na ich obszarach zakazów. Przedmiotowa uchwała nie zawiera jednak regulacji przewidzianych art. 44 i art. 45 ust. 1 ustawy, stanowiących podstawę prawną badanej uchwały.

Biorąc zatem pod uwagę tytuł uchwały, postanowienia § 1 uchwały oraz treść załącznika nr 1 do uchwały przyjęto, że intencją prawodawcy lokalnego było uzgodnienie realizacji inwestycji celu publicznego. Wobec tego zastosowanie ma - nie powołany w podstawie prawnej uchwały - przepis art. 45 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym „Zakazy, o których mowa w ust. 1, nie dotyczą: 1) prac wykonywanych na potrzeby ochrony przyrody po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody; 2) realizacji inwestycji celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych, po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody; 3) zadań z zakresu obronności kraju w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa; 4) likwidowania nagłych zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego i prowadzenia akcji ratowniczych”. W kontekście powyższego przepisu art. 45 ust. 2 ustawy wskazać należy na treść § 3 badanej uchwały, zgodnie z którym „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego”. Tym samym prawodawca lokalny nadał uchwałę charakter aktu prawa miejscowego. W ocenie organu nadzoru zakres przedmiotowy uchwał podejmowanych na podstawie art. 44 i art. 45 ustawy jest różny. Zestawiając dyspozycję art. 44 ust. 2 i art. 45 ust. 2 ustawy, przy założeniu racjonalności ustawodawcy, nie można nie dostrzegać, że oba przepisy zawierają delegację do wydawania uchwał dotyczących odmiennych sytuacji. W przeciwnym razie regulacje te wykluczałyby się wzajemnie i jedna z nich byłaby zbędna, co jest nielogiczne i prawnie niedopuszczalne. Przepis art. 44 ust. 2 ustawy stanowi, że elementem składowym uchwały podejmowanej w przedmiocie ustanowienia pomnika przyrody jest między innymi ustalenie czynnej ochrony - w zależności od potrzeb tego obiektu. Przy podejmowaniu tego rodzaju uchwał wymagane jest również uzgodnienie projektu z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Natomiast przedmiotem uchwał podejmowanych na podstawie art. 45 ust. 2 pkt 1 czy też pkt 2 jest uzgodnienie z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody konkretnych prac, które mają być wykonane na potrzeby pielęgnacji danego pomnika przyrody (ewentualnie większej liczby pomników) (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 30 listopada 2020 r. sygn. akt II SA/Op 216/20, publ. LEX nr 3094814). W ocenie organu nadzoru przepis art. 45 ustawy reguluje - tak jak wskazano wyżej - kwestię zakazów względem pomnika przyrody, stanowiąc jednocześnie w ust. 2 pkt 2, że ustawowo uregulowane zakazy nie dotyczą realizacji inwestycji celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych, po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody. Przepis ten nie może zatem stanowić podstawy wydania aktu normatywnego. Organ nadzoru zauważa, że zgodnie z art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia I ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Ogłoszeniu zatem w wojewódzkim dzienniku urzędowym

podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub, gdy o ich ogłoszeniu stanowi przepis szczególny. W zakresie natomiast definicji aktu prawa miejscowego, zasadnym jest powołanie postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 maja 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 245/18 (publ. LEX nr 2492582), zgodnie z którym „Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnosząc się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców”. Mając zatem na względzie orzecznictwo sądów administracyjnych oraz organów nadzoru uznać należy, że uchwały podjęte na podstawie art. 45 ust. 2 ustawy, nie są aktami normatywnymi (aktami prawa miejscowego), lecz aktami wewnętrznymi, które - podobnie jak akty powszechnie obowiązujące - są wydawane na podstawie prawa i w jego granicach przez upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych. Powyższe skutkuje zatem brakiem obowiązku ogłoszenia przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a w konsekwencji brakiem możliwości uzależnienia jej wejścia w życie od upływu 14 - dniowego terminu od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym, o czym stanowi § 3 uchwały. Podobne ustalenia przyjęto w rozstrzygnięciach nadzorczych w tym: Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 4 marca 2022 r. Nr 31/22 (publ. LEX nr 3318124), Wojewody Wielkopolskiego z dnia 10 listopada 2022 r. znak NP-III.4131.1.222.2022.3 (publ. LEX nr 3433048), Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 18 listopada 2022 r., znak: P-1.4131.336.2022.K (publ. Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego z 2022 r. poz. 5164), Wojewody Śląskiego z dnia 22 czerwca 2023 r., znak: NPII.4131.1.664.2023 (publ. LEX nr 3573177).

W niniejszej sprawie, pomimo podnoszonego przez organ nadzoru w zawiadomieniu zarzutu nie ustosunkowano się do kwestii uzgodnienia realizacji inwestycji celu publicznego „w odniesieniu do pomnika przyrody - buka zwyczajnego” (§ 1 uchwały), w kontekście Uchwały nr XL/167/06 Rady Gminy Brzuze z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie ustanowienia pomników przyrody na terenie Gminy Brzuze (Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2006 r. Nr 128, poz. 1880). Jak wynika bowiem z treści § 1 tiret drugi uchwały nr XL/167/06, prawodawca lokalny ustanowił pomnikami przyrody 19 buków zwyczajnych rosnących na działce ewidencyjnej nr 119LP w obrębie Trąbin Rumunki, stanowiących własność Nadleśnictwa Skrwilno. Przy czym opis ustanowionych pomników przyrody zawarty został w tabeli, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały. Organ nadzoru wskazuje, że w treści tabeli oraz § 1 tej uchwały jest mowa o 19 bukach zwyczajnych, działce ewidencyjnej nr 119LP, natomiast w badanej uchwale pracodawca lokalny wskazuje w liczbie pojedynczej na „buk zwyczajny”, jednocześnie powołując się na działkę ewidencyjną nr 3119 obręb 15. W przedmiotowej sprawie nie wykazano zatem, jakiego konkretnego pomnika przyrody oraz na jakiej nieruchomości położonego dotyczy odstępstwo od nałożonych zakazów.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium „istotnego” naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Wobec tego, Rada Gminy Brzuze podejmując uchwałę nr LI/287/2023 z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie uzgodnienia realizacji inwestycji drogowej w strefie ochronnej pomnika przyrody w sposób istotny naruszyła powołane wyżej przepisy ustaw, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
Wicewojewoda
Józef Ramlau