



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 22 stycznia 2024 r.

Poz. 491

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.25.2024.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 19 stycznia 2024 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 LXXVII/1080/23 Rady Miasta Białystok z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie ustanowienia pomników przyrody.

UZASADNIENIE

W dniu 18 grudnia 2023 r. Rada Miasta Białystok podjęła uchwałę Nr LXXVII/1080/23, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 20 grudnia 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 17 stycznia 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała w sposób istotny narusza przepis art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336 z późn. zm.), poprzez brak określenia szczególnych celów ochrony pomników przyrody oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), poprzez brak wyjaśnienia przyczyn nieprzeprowadzenia konsultacji w sprawie mającej istotny wpływ na funkcjonowanie społeczności lokalnej.

Jak stanowi art. 44 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody ustanowienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje w drodze uchwały rady gminy. Zgodnie z art. 44 ust. 2 ww. ustawy uchwała rady gminy, o której mowa w ust. 1, określa nazwę danego obiektu lub obszaru, jego położenie, sprawującego nadzór, szczególne cele ochrony, w razie potrzeby ustalenia dotyczące jego czynnej ochrony oraz zakazy właściwe dla tego obiektu, obszaru lub jego części, wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1.

Przepis art. 44 ust. 2 ww. ustawy w zakresie przedmiotowym tworzy zamknięty katalog elementów kształtujących treść uchwały o ustanowieniu pomnika przyrody. Natomiast konstrukcja gramatyczna tego przepisu wskazuje, że uchwała w sprawie ustanowienia pomnika przyrody obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w tym przepisie.

Powoduje to, że pominięcie przez radę gminy któregokolwiek z wymienionych elementów uchwały skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt badanej uchwały, należy zauważyć, iż jednym z niezbędnych elementów, jaki powinien znaleźć się w przyjętym przez Radę programie jest wskazanie szczególnych celów ochrony danego obiektu lub obszaru. Tymczasem w treści uchwały nie wskazano jakie szczególne cele ochrony uzasadniają uznanie przedmiotowych obiektów za pomniki przyrody.

W związku z tym, iż określenie szczególnego celu ochrony, dla którego dany twór przyrody ma zostać uznany za pomnik przyrody, ma charakter obligatoryjny, pominięcie tego elementu w uchwale stanowi istotne naruszenie art. 44 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody.

Należy ponadto zauważyć, że w odniesieniu do przedmiotowej uchwały nie przeprowadzono konsultacji społecznych.

W obowiązującym stanie prawnym istnieją dwie zasadnicze podstawy przeprowadzenia konsultacji w gminach: Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124 poz. 607), dalej powoływana jako EKSL, oraz ustawa o samorządzie gminnym. W przypadku EKSL do zagadnienia konsultacji ze społecznościami lokalnymi nawiązuje art. 3 ust. 1 wyrażający istotę samorządu lokalnego. Przepis ten wprowadza zasadę, że prawo do regulowania i zarządzania sprawami lokalnymi jest realizowane przede wszystkim przez organy przedstawicielskie, co nie wyklucza możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie (art. 3 ust. 2 zd. 2). Dalej należy wskazać na art. 4 ust. 6 EKSL, w świetle którego społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących.

Na gruncie ustawy o samorządzie gminnym wyróżnia się konsultacje społeczne obligatoryjne i fakultatywne. Zgodnie z art. 5a ust. 1 ww. ustawy w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy.

„Zarówno z przepisu art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jak i z art. 4 ust. 6 Karty należy wnioskować, że w ważnych, bezpośrednio dotyczących społeczności lokalnych sprawach powinny być przeprowadzane konsultacje społeczne, tym bardziej, że w preambule Karty podniesiono, że „prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy”, że „to właśnie na szczeblu lokalnym prawo to może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni”, że „istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela”, czym wyrażono świadomość potrzeby uwzględniania interesów mieszkańców lokalnych społeczności oraz potrzeby rozpoznawania ich poglądów. Z nacisku powyżej przytoczonych przepisów na kwestię konsultowania istotnych posunięć o znaczeniu lokalnym, wynika, że **w sytuacji, gdy takie konsultacje nie zostaną przeprowadzone, organ gminy, który zaniecha konsultacji, powinien powołać przyczyny, dla których nie skonsultował uchwały ze społecznością.** Takie stanowisko było prezentowane we wcześniejszym orzecznictwie (por. powoływany wyżej wyrok WSA w Lublinie z 16 grudnia 2004 r. oraz wyrok WSA w Warszawie z 28 września 2011 r., VII SA/Wa 932/10; orzeczenia.nsa.gov.pl) i jest w pełni podzielane przez skład orzekający w niniejszej sprawie” (wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 321/11).

W ocenie organu nadzoru uchwała w sprawie ustanowienia pomników przyrody ma istotny wpływ na funkcjonowanie społeczności lokalnej, w związku z czym zasadne jest przeprowadzenie odpowiednich konsultacji z mieszkańcami, bądź też wskazanie w uzasadnieniu do uchwały przyczyn, dla których konsultacje nie zostały przeprowadzone. Tego rodzaju stanowisko potwierdził także WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 13 grudnia 2022 r., sygn. akt II SA/Bk 551/22, wskazując, że „zaniechanie przez organ gminy przeprowadzenia konsultacji wymaga podania (w uzasadnieniu uchwały) przyczyny, z powodu której nie skonsultował uchwały ze społecznością”.

W przedmiotowej sprawie organ stanowiący w żaden sposób nie uzasadnił przyczyn dla których uznał, że nie jest konieczne przeprowadzenie konsultacji w sprawie ustanowienia pomników przyrody.

Oceniając powyższe naruszenie przepisów prawa należy stwierdzić, że zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń