



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 9 lutego 2024 r.

Poz. 907

WYROK NR II SA/RZ 652/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 5 października 2023 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Paweł Zaborniak Sędziowie WSA Elżbieta Mazur - Selwa AWSA Karina Gniewek - Berezowska /spr./ po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 5 października 2023 r. sprawy ze skargi Wojewody Podkarpackiego na uchwałę Rady Miasta Krosno z dnia 31 stycznia 2023 r. nr LVI/1567/23 w przedmiocie uzgodnienia przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych pomnika przyrody I. stwierdza nieważność § 5 zaskarżonej uchwały; II. zasądza od Miasta Krosno na rzecz skarżącego Wojewody Podkarpackiego kwotę 480 zł /słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych/ tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadnienie

Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Miasta Krosna (dalej: "Rada", "Organ") z 31 stycznia 2023 r. nr LVI/1567/23 w sprawie uzgodnienia przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych pomnika przyrody. W podstawie prawnej powołano art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40; dalej: "u.s.g.") oraz art. 45 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2022 r. poz. 916 z późn. zm.; dalej: "u.o.p."). Zaskarżoną uchwałą uzgodniono przeprowadzenie zabiegów pielęgnacyjnych drzewa będącego pomnikiem przyrody. Wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Krosna. Natomiast w § 5 przedmiotowej uchwały wskazano, że podlega ona ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Skargę na wyżej wymienioną uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie złożył Wojewoda Podkarpacki (dalej: "Strona skarżąca", "Wojewoda") reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, wnosząc o stwierdzenie nieważności § 5 zaskarżonej uchwały, o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych oraz rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym. W uzasadnieniu skargi pełnomocnik Wojewody wskazał, że Rada Miasta Krosna uznała, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, podlegającym ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego, jednak jego zdaniem powyższa uchwała nie stanowi takiego aktu, a stanowi jedynie uchwałę zwykłą (akt wewnętrzny) niepodlegający publikacji w Dzienniku Urzędowym. Wojewoda argumentował również, że akt prawa miejscowego jest aktem prawnym ustanowionym przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej, który wydawany jest na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Akt prawa miejscowego musi posiadać również cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z kolei aktem powszechnie obowiązującym jest akt, z którego wynika norma mająca walor abstrakcyjny, tzn. jest on adresowany do podmiotu określonego rodzajowo, a zatem wyraża się w nakładaniu praw i obowiązków na mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. W ocenie Strony skarżącej zaskarżona uchwała w swej treści nie ingeruje w sferę konkretnych praw lub obowiązków wszystkich mieszkańców gminy, nie zawiera normy prawnej, na podstawie, której każdy mieszkaniec mógłby skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jego potrzeb albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z jego potrzebami. Zatem

zdaniem Wojewody przedmiotowa uchwała jest aktem stosowania prawa o charakterze wewnętrznym. Wojewoda podniósł również, że art. 45 ust. 2 pkt 1 u.o.p. wskazany w podstawie prawnej uchwały nie stanowi upoważnienia ustawowego (delegacji ustawowej) w rozumieniu Konstytucji RP, albowiem nie spełnia wymagań zawartych w art. 94 Konstytucji RP. Strona skarżąca podkreśliła, że art. 45 u.o.p. reguluje kwestie zakazów względem pomnika przyrody, stanowiąc jednocześnie w ust. 2 pkt 1, iż ustawowo uregulowane zakazy nie dotyczą prac wykonywanych na potrzeby ochrony przyrody po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody. Przepis ten nie może zatem stanowić podstawy wydawania aktu normatywnego. Wobec powyższego w przedmiotowej sprawie brak jest przepisu szczególnego upoważniającego radę do stanowienia aktu prawa miejscowego w przedmiocie przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych pomników przyrody. W konsekwencji uznanie przedmiotowej uchwały za akt nieposiadający cech aktu normatywnego, jest zniesienie wymogów, o których mowa w art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uzależnienie wejścia w życie przedmiotowej uchwały od publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego stanowi więc rażące naruszenie przywołanych powyżej norm prawnych. W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Krosna reprezentowana przez Prezydenta Miasta Krosna wniosła o jej oddalenie. W ocenie Organu w niniejszej sprawie nie doszło do istotnego naruszenia prawa, albowiem Rada Miasta Krosna, uzgadniając przeprowadzenie zabiegów pielęgnacyjnych pomnika przyrody działała w ramach swojej ustawowej kompetencji wynikającej z art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 45 ust. 2 pkt 1 u.o.p. Organ podniósł, że ustawa o ochronie przyrody ani w ww. przepisie, ani też w art. 44 ust. 1 (ustanowienie formy ochrony przyrody, w tym pomnika przyrody), jak również art. 44 ust. 3 (zniesienie formy ochrony przyrody) nie rozstrzyga wprost o charakterze uchwał podejmowanych w oparciu o te upoważnienia ustawowe, w przeciwieństwie np. do ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która m.in. w art. 4 ust. 1 przesądza, że uchwała w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach jest aktem prawa miejscowego. Rozstrzygnięcie wprost w upoważnieniu ustawowym o charakterze danej uchwały nie jest zasadą, co oznacza, że to charakter przepisów danej uchwały przesądza o ich kwalifikacji do aktów prawa miejscowego. W szczególności jeżeli uchwała zawiera co najmniej jeden taki przepis należy ją kwalifikować jako taki akt. Oznacza to, że ustawa nie musi zawierać szczególnego upoważnienia ustawowego do podjęcia uchwały kwalifikowanej jako akt prawa miejscowego. Organ podniósł również, że uchwała w sprawie zabiegów pielęgnacyjnych jest powiązana z uchwałą w sprawie ustanowienia pomnika przyrody. Ustanowienie pomnika przyrody jest aktem szczególnym prawa miejscowego, gdzie rada gminy kierując się szczególnymi wartościami danego obiektu przyrody obejmuje go ochroną nadrzędną w stosunku do innych przepisów obowiązujących na danym obszarze. O tym fakcie informowany jest szeroki krąg podmiotów poprzez ogłoszenie w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. W przypadku konieczności wykonania zabiegów sporządzana jest stosowna dokumentacja i zostaje ona przedłożona radzie gminy celem uzyskania odstępstwa od ustanowionych zakazów. Uzgodnienie przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych pomnika przyrody w drodze uchwały stanowi swoistą gwarancję rzeczywistej ochrony walorów przyrodniczych takiego pomnika. Odstępstwo od tej reguły przewiduje art. 83f ust. 1 pkt 13 u.o.p. W przypadku niebezpieczeństwa, któremu trzeba zapobiec, gdy brak jest czasu na działania uzgodnieniowe czy poszukiwanie osób z odpowiednimi kwalifikacjami, przepis ten określa jednostki mogące działać w takim przypadku i szczegółową procedurę działania. Przepis ten dotyczy jednak usunięcia drzewa będącego pomnikiem, nie obejmuje określonych prac przy tym pomniku, które winny opierać się o uchwałę organu stanowiącego. Oznacza to zatem, że tylko szczególny przypadek pozwala na takie odstępstwo, w pozostałych sytuacjach to rada określa zakres prac. Tym samym ustawodawca urealnia ochronę przyrodniczą ustanowionego pomnika przyrody. W uchwale określa się zakres zabiegów pielęgnacyjnych, termin oraz warunki ich wykonania, w tym także wymagania kwalifikacyjne osób, które mogą zabiegi te wykonywać. Oznacza to, że uchwała stanowi swoistą konkretyzację działań, które wykonywał będzie podmiot wybrany do ich realizacji. Jeżeli zatem uchwała taka jest niezbędna w danym przypadku bowiem nie zachodzi okoliczność szczególna opisana w ww. przepisie, uchwała ta skierowana jest do generalnego i abstrakcyjnego adresata m.in. w osobie podmiotów zainteresowanych ich przeprowadzeniem późniejszego wykonawcy tych zabiegów, który musi spełniać określone w uchwale kryteria i zrealizować wskazany tam zakres zadań. Ponadto zaskarżona uchwała ma także walor informacyjny, gdyż teren prac należy zabezpieczyć. W tym zakresie skierowanie uchwały do ogłoszenia w dzienniku urzędowym pozwala na dotarcie do szerszego kręgu osób. Pomnik przyrody jest dobrem szczególnym, ustanawianym zarówno dla obecnego społeczeństwa jak i przyszłych pokoleń. Ingerencja w jego substancję wymaga szczególnej rozwagi i ostrożności. Dlatego w celu poinformowania społeczeństwa o planowanych pracach uzgodnienie planowanych zabiegów zostało uzgodnione w formie uchwały. Celem poinformowania jak najszerszego grona podmiotów, w tym nie tylko lokalnej społeczności, wskazano ogłoszenie przedmiotowego aktu w Dzienniku Urzędowym Województwa

Podkarpackiego. Ma to umożliwić zajęcie stanowiska w zakresie planowanych prac zarówno mieszkańcom miasta jak i np. organizacjom zajmującym się ochroną przyrody. Jako że pomniki przyrody są obiektami o szczególnej wartości (przyrodniczej, naukowej, kulturowej, historycznej lub krajobrazowej) poinformowanie o sposobie wykonywania ich ochrony jak najszerszego grona społeczeństwa jest uzasadnione. Organ zwrócił również uwagę na brak jednolitości w zakresie kwalifikowania takich uchwał, jako aktów prawa miejscowego. Powołał się m.in. na uchwałę nr LXXIV/637/23 Rady Miejskiej Grudziądz z dnia 29 marca 2023 r.; uchwałę nr LVI/1275/2023 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 23 marca 2023 r.; uchwałę nr 11357/23 Rady Gminy Gozdowo z dnia 23 marca 2023 r., czy uchwałę nr LII/385/2022 Rady Gminy Wiązownica z dnia 21 lipca 2022 r. wszystkie wydane w sprawie przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych i konserwacyjnych pomnika przyrody, które zostały opublikowane w wojewódzkich dziennikach urzędowych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Skarga jest zasadna. Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492 t.j.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej. W postępowaniu sądowym badaniu podlega jedynie legalność aktu administracyjnego, czyli prawidłowość zastosowania przepisów prawa procesowego i materialnego w odniesieniu do istniejącego w sprawie stanu faktycznego oraz trafność wykładni tych przepisów. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, z późn. zm., zwanej dalej: p.p.s.a.), kontrola sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz na inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu jest uchwała Rady Miasta Krosna z 31 stycznia 2023 r., Nr LVI/1567/23 w sprawie uzgodnienia przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych pomnika przyrody. Podstawową kwestią do rozstrzygnięcia w rozpoznawanej sprawie stanowiło ustalenie, czy przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego i czy wymaga w konsekwencji ogłoszenia jej w formie przewidzianej dla tego rodzaju aktów, na tym bowiem Wojewoda Podkarpacki oparł zarzuty skargi domagając się stwierdzenia nieważności §5 tej uchwały dotyczącego właśnie obowiązku publikacji. Rozstrzygnięcie powyższego zagadnienia rozpocząć należy od analizy przepisów materialnych stanowiących podstawę wydania zaskrzzonej uchwały. Zgodnie z art. 44 u.o.p.: 1. Ustanowienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje w drodze uchwały rady gminy. 2. 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. 2a. Podejmując uchwałę w sprawie ustanowienia zespołu przyrodniczo-krajobrazowego rada gminy uwzględnia istniejące na tym terenie obszary parków kulturowych. 3. Zniesienia formy ochrony przyrody, o której mowa w ust. 1, dokonuje rada gminy w drodze uchwały. 3a. Projekty uchwał, o których mowa w ust. 1 i 3, wymagają uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. 3b. Uzgodnienia, o którym mowa w ust. 3a, dokonuje się w trybie art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem że brak przedstawienia stanowiska w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały, jest uważane za uzgodnienie projektu. 4. Zniesienie formy ochrony przyrody, o której mowa w ust. 1, następuje w razie utraty wartości przyrodniczych i krajobrazowych, ze względu na które ustanowiono formę ochrony przyrody, lub w razie konieczności realizacji inwestycji celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych lub zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego. 5. Zniesienie zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje również w przypadku ustanowienia parku kulturowego. Na podstawie z kolei art. 45 ust.1 ustawy o ochronie przyrody: 1. W stosunku do pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego mogą być wprowadzone następujące zakazy: 1) niszczenia, uszkodzenia lub przekształcania obiektu lub obszaru; 2) wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsztormowym lub przeciwpowodziowym albo budową, odbudową, utrzymywaniem, remontem lub naprawą urządzeń wodnych; 3) uszkodzenia i zanieczyszczenia gleby; 4) dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody albo racjonalnej gospodarce rolnej, leśnej, wodnej lub rybackiej; 5) likwidowania, zasypywania i przekształcania naturalnych zbiorników wodnych, starorzeczy oraz obszarów wodno-błotnych; 6) wylewania gnojowicy, z wyjątkiem nawożenia użytkowanych gruntów rolnych; 7) zmiany sposobu użytkowania ziemi; 8) wydobywania do celów gospodarczych skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, a także minerałów i bursztynu; 9) umyślnego

zabijania dziko występujących zwierząt, niszczenia nor, legowisk zwierzęcych oraz tarlisk i złożonej ikry, z wyjątkiem amatorskiego połowu ryb oraz wykonywania czynności związanych z racjonalną gospodarką rolną, leśną, rybacką i łowiecką; 10) zbioru, niszczenia, uszkodzenia roślin i grzybów na obszarach użytków ekologicznych, utworzonych w celu ochrony stanowisk, siedlisk lub ostoi roślin i grzybów chronionych; 11) umieszczania tablic reklamowych. 2. 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. Z powyższych przepisów wynika prawo rady gminy do ustanawiania pomników przyrody, jak również obowiązek uzgodnienia z nią wszelkich zabiegów łamiących określone w art. 45 ust. 1 u.o.p. zakazy. Przepisy te nie rozstrzygają jednak o charakterze podejmowanych uchwały. Co do zasady zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.): organy jednostek samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach ustanawiają akty prawa miejscowego. Zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.), akty prawa miejscowego obowiązujące na terenie danej gminy ustanawia rada gminy w formie uchwały. W polskim prawodawstwie nie ma definicji aktu prawa miejscowego. Próby zdefiniowania tego pojęcia podjęło orzecznictwo. Na tle wyroków sądów jawi się ono jako akt normatywny, w którym ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Przyjmuje się jednolicie, że akty prawa miejscowego muszą posiadać cechy ogólności (generalności) i abstrakcyjności, muszą być skierowane do wielu adresatów, którym wyznaczy się pewien sposób postępowania (tj. zawiera zakazy, nakazy lub uprawnienia) i ma zastosowanie w wielu powtarzalnych okolicznościach (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lutego 2006 r. sygn. akt II SA/Bk 681/05, WSA w Olsztynie z dnia 21 lutego 2008 r. sygn. akt II SA/Ol 29/08, WSA w Szczecinie z dnia 23 czerwca 2010 r. sygn. akt I SA/Sz 169/10). Przenosząc te rozważania na realia sprawy wskazać należy, że w orzecznictwie panuje jednolite stanowisko, że zarówno utworzenie, jak i zniesienia pomnika przyrody następuje w formie uchwały, która ma charakter aktu prawa miejscowego. Zgodnie z wcześniej wymienionymi uwagami jest skierowana do szerokiego grona, bliżej nieokreślonych adresatów. Jej odbiorcami są wszystkie podmioty mające do czynienia z tym konkretnym pomnikiem przyrody. Będą to przykładowo zarządcy nieruchomości, na której rośnie drzewo będące pomnikiem przyrody, potencjalni inwestorzy, którzy mogą realizować różne przedsięwzięcia w otoczeniu takiego pomnika, osoby, które mogą organizować wycieczki krajoznawcze lub spacerować w pobliżu takiego drzewa. Uchwały te stanowią wykaz nakazów i zakazów, które wprowadzają pewne ograniczenia (lub je znoszą) w użytkowaniu samego pomnika przyrody jak i jego najbliższym otoczeniu. Określenie takich zakazów lub ich zniesienie wpływa na sposób zarządzania i gospodarowania nieruchomością, na której znajduje się pomnik przyrody oraz nieruchomości sąsiednich, może wpływać na atrakcyjność turystyczną i inwestycyjną danej gminy. Tym samym posiada cechy ogólności i abstrakcyjności, o których była wcześniej mowa. Dlatego uchwały ustanawiające i znoszące pomniki przyrody nie stanowią rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej w rozumieniu art. 1 k.p.a. (patrz np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 maja 2020 r. IV SA/Wa 845/20). Pomniki przyrody są znanymi ustawie formami ochrony przyrody, zaś ich ustanowienie (pozytywne zastosowanie art. 40 ust. 1 w zw. z art. 44 ust. 1 u.o.p.) następuje poprzez podjęcie przez radę gminy uchwały zawierającej normy powszechnie obowiązujące - prawo miejscowe (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 26 października 2016 r. II SA/Rz 1092/16). W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lutego 2020 r. II OSK 891/18 wydanym z kolei w odniesieniu do uchwały o zniesieniu pomnika przyrody, Sąd wskazał, że uchwała w sprawie zniesienia ochrony obiektowej jest aktem prawa miejscowego. W uzasadnieniu podkreślił, że normy powszechnie obowiązujące mogą bowiem zostać uchylone (derogowane) wyłącznie poprzez normy o tej samej mocy prawnej (zob. J. Wilk, Ustawa o ochronie przyrody - zniesienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, "Nowe Zeszyty Samorządowe" 2014 r., nr 5, s. 106. Wyrok. Takiego charakteru, w ocenie Sądu nie ma uchwała w sprawie uzgodnienia przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych pomnika przyrody. Dotyczy ona bowiem jednorazowych czynności pielęgnacyjnych: wykonania cięć sanitarnych, poprzez usunięcie martwych, połamanych i uszkodzonych gałęzi, wymianę istniejących i założenie nowych wiązań statycznych i dynamicznych wykonanych w określonym w uchwale terminie – do 31 grudnia 2023 r. przez wyspecjalizowaną firmę posiadającą uprawnienia do pielęgnacji "drzew pomnikowych". Stanowiący podstawę jej wydania powołany wyżej art. 45 ust. 2 pkt 1 u.o.p. ustanawia wyjątek od wymienionych w art. 44 zakazów pod warunkiem, że dotyczyć będzie czynności wykonywanych na potrzeby ochrony przyrody uprzednio uzgodnionych z organem ustanawiającym daną ochronę przyrody. Analiza

powyższego przepisu prowadzi w ocenie Sądu do jednoznacznych wniosków, że nie jest możliwe na jego tle wypracowanie aktu o charakterze generalnym i powszechnym, który stanowić będzie podstawę uzgodnienia przeprowadzenia wszelkich zabiegów pielęgnacyjnych dotyczących pomnika przyrody - wiązu szypułkowego, znajdującego się w obrębie działki nr ewid. 2090 obręb Śródmieście. Tylko tego rodzaju akt mógłby mieć charakter aktu prawa miejscowego. Tymczasem lektura wyżej wskazanych przepisów wskazuje na konieczność dokonania każdorazowo uzgodnienia czynności objętej zakazem, koniecznej z punktu widzenia ochrony pomnika przyrody. Każdorazowo czynność taka będzie wymagała odrębnej analizy, a co za tym idzie odrębnego uzgodnienia. Nie można w związku z tym wypracować generalnych zasad dotyczących tego rodzaju zachowań skierowanych do określonego pomnika przyrody a także do generalnie określonego adresata. Potwierdza to również treść samej uchwały, w której wskazano, że uzgodnione zabiegi dotyczyć będą usunięcia martwych, połamanych i uszkodzonych gałęzi, wymiany istniejących i założenie nowych wiązań statycznych i dynamicznych, wszystkie wykonane do 31 grudnia 2023 r. przez firmę specjalistyczną, posiadającą uprawnienia do pielęgnacji "drzew pomnikowych", dążąc do zachowania naturalnego przekroju drzew, nie powodując utraty walorów przyrodniczych pomnika przyrody oraz zniszczenia gatunków chronionych występujących w jego obrębie. Powyższe postanowienia wskazują na jednorazowy charakter tej uchwały i nie pozwalają w związku z tym przypisać jej charakteru aktu generalnego, mającego zastosowanie do wszystkich tego rodzaju czynności. Podkreślić zatem należy, że każda czynność łamiąca zakazy o jakich mowa w art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, a jednocześnie mająca na celu zachowanie pomnika przyrody, wymagać będzie uzgodnienia z organem ustanawiającym pomnik przyrody i nie można ustanowić generalnego aktu na podstawie którego możliwe będzie dokonanie takiego uzgodnienia. Takiego aktu nie stanowi na pewno zaskarżona do Sądu uchwała. Wobec powyższego rację należy przyznać Wojewodzie, że brak jest podstaw prawnych do nadania tej uchwale cech aktu prawa miejscowego. Brak przepisów szczególnych wprowadzających taki obowiązek powoduje, że ogłoszenie jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego było pozbawione podstaw. Zgodnie z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej; 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych; 3a) statuty związków metropolitalnych; 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niespolonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: a) między jednostkami samorządu terytorialnego, b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; 9) statut urzędu wojewódzkiego; 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Zaskarżona uchwała nie mieści się w żadnym z wyżej wymienionych punktów, w związku z czym wniosek Wojewody o stwierdzenie nieważności § 5 uchwały należy uznać za uzasadniony. Skąd inąd słuszne są wątpliwości Rady Gminy Krosno co do zasadności publikacji uchwały przez Wojewodę Podkarpackiego w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego, a następnie kwestionowanie zapisu stanowiącego podstawę promulgacji. W ocenie Sądu, nieprawidłowość regulacji § 5 uchwały i powodowana tym konieczność jego wyeliminowania ze skutkiem ex tunc, nie uzasadnia stwierdzenia nieważności całej uchwały. Jak trafnie podniósł WSA w Gliwicach w wyroku z 25 czerwca 2015 r., sygn. II SA/Gl 1015/14 oraz WSA w Kielcach w wyroku z 11 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1025/20, należy odróżnić sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym od sytuacji, gdzie rada "sztucznie" (bezpodstawnie) nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale nie spełniającej wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju (np. akt wewnętrzny). Naczelnny Sąd Administracyjny, oddalając skargę kasacyjną od powyższego wyroku WSA, wskazał dodatkowo na treść art. 30 u.s.g., zgodnie z którym (w obecnym jego brzmieniu): 1. Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. 2. Do zadań wójta należy w szczególności: 1) przygotowywanie

projektów uchwał rady gminy; 1a) opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; 2) określanie sposobu wykonywania uchwał; 3) gospodarowanie mieniem komunalnym; 4) wykonywanie budżetu; 5) zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych; (...). 3. W realizacji zadań własnych gminy wójt podlega wyłącznie radzie gminy. Zdaniem NSA, brak wypowiedzi w kwestionowanym akcie o tym kiedy wchodzi w życie (...) może być odpowiednio sanowany postanowieniami art. 30 u.s.g., z którego wynika, że wójt, burmistrz, prezydent miasta wykonuje uchwały rady gminy, i zarazem bezpośrednio zobowiązującym charakterem norm prawa administracyjnego. W sytuacji, w której organ podejmuje akt prawa wewnętrznego i nie stanowi o tym, kiedy ten akt wchodzi w życie, należy przyjąć, że organ wykonawczy podejmuje czynności związane z wykonaniem tego aktu niezwłocznie, kiedy to jest tylko możliwe z organizacyjnego i merytorycznego punktu widzenia. Organ ma bowiem nie tylko uprawnienie, ale i obowiązek wykonywania swoich kompetencji, w tym wykonawczych. Sąd orzekający w sprawie niniejszej podziela w całości powyższe stanowisko. Należy je odpowiednio odnieść również do sytuacji zaistniałej w kontrolowanej sprawie, co powoduje, że wyeliminowaniu z treści uchwały podlega wyłącznie jej § 5, nie zaś cały ten akt. Mając na uwadze powyższe, Sąd orzekł jak w sentencji wyroku - na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. O kosztach postępowania sądowoadministracyjnego Sąd orzekł na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. i 209 p.p.s.a. oraz § 14 ust. 1 pkt 1 lit c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. 2023 r., poz. 1935).