



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 lipca 2024 r.

Poz. 4828

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.582.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 czerwca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały nr 16/III/2024 Rady Miasta Rybnika z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie nadania nazwy drzewu uznanemu za pomnik przyrody, w całości, jako sprzecznej z art. 44 ust. 1, 2 i 3a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336 ze zm.), dalej, jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 maja 2024 r. Rada Miasta Rybnika podjęła uchwałę nr 16/III/2024 w sprawie nadania nazwy drzewu uznanemu za pomnik przyrody.

Regulacje uchwały sprowadzają się do następującej treści:

§ 1. Ustanowionemu uchwałą Nr 455/XXIX/2016 Rady Miasta Rybnika z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie zniesienia formy ochrony przyrody dla czterech drzew oraz uznania pięciu drzew za pomniki przyrody (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z dnia 28 grudnia 2016 r. poz. 7126) pomnikowi przyrody, 2 szt. zrosniętych drzew gatunku buk pospolity (*Fagus sylvatica*), o obwodach pni mierzonych na wysokości 1,30 m: 421 cm +305 cm, rosnącemu w północnej części parku Klinicznego Szpitala Psychiatrycznego SPOZ w Rybniku, zlokalizowanego przy ul. Gliwickiej 33, na działce o numerze 431/18, o współrzędnych geograficznych: 50°6'9,8"N 18°32'43,3"E, wpisanemu do Centralnego Rejestru Form Ochrony Przyrody pod numerem: PL.ZIPOP.1393.PP.2473011.1648, nadaje się nazwę: *Victoria*.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Uchwała została doręczona 29 maja 2024 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 44 ust. 1 i 2 ustawy, na wniosek Prezydenta Miasta Rybnika, po zaopiniowaniu przez Komisję Ochrony Powietrza, Ekologii i Przemysłu.

Stosownie do treści art. 44 ust. 1, 2, 3a i 3b ustawy: 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. (...)

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.

Uchwała podjęta na podstawie ww. przepisu stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Należy podnieść, iż przyznane organowi stanowiącemu gminy powyższym przepisem kompetencje, ograniczone zostały do ustalenia w uchwale kwestii ściśle określonych. Katalog spraw, podlegających uregulowaniu jest bowiem zamknięty i sprowadza się do określenia jedynie:

- nazwy pomnika przyrody,
- jego położenia,
- podmiotu sprawującego nadzór,
- szczególnych celów ochrony,
- ustaleń dotyczących czynnej ochrony (tylko w razie potrzeby),
- zakazów wybranych spośród zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1 ustawy.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że nazwa pomnika przyrody jest obligatoryjnym elementem uchwały ustanawiającej formę ochrony przyrody, podejmowanej na podstawie art. 44 ust. 1 ustawy. W ocenie organu nadzoru brak zatem podstaw prawnych do nadania nazwy pomnikowi przyrody w drodze odrębnej (poza właściwą uchwałą ustanawiającą formę ochrony przyrody) uchwały – stanowiącej dodatkowo akt prawa miejscowego. Brak bowiem wyraźnego upoważnienia ustawowego do uchwalenia aktu powszechnie obowiązującego, którego treść sprowadzałaby się jedynie do nadania nazwy pomnikowi przyrody. W ocenie organu nadzoru właściwym zabiegiem legislacyjnym byłoby dokonanie nowelizacji pierwotnej uchwały – w zakresie nazwy pomnika przyrody.

Nawet, jeżeliby przyjąć dopuszczalność nadania odrębną uchwałą nazwy ustanowionemu pomnikowi przyrody, należy zwrócić także uwagę, że stosownie do treści art. 44 ust. 3a ustawy, podjęcie uchwały w sprawie ustanowienia pomnika przyrody, podlega szczególnej procedurze, której istotnym elementem jest konieczność *uzgodnienia* projektu uchwały z *właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska*. Skoro zatem z woli ustawodawcy uzgodnieniom podlega treść całej uchwały w sprawie ustanowienia pomnika przyrody, to również tym uzgodnieniom będzie podlegała nazwa ustanowionego pomnika przyrody.

Pismem z dnia 11 czerwca 2024 roku organ nadzoru wystąpił do Prezydenta Miasta Rybnik o informację, popartą stosownymi dokumentami, czy zgodnie z przepisem art. 44 ust. 3a ustawy, projekt przedmiotowej uchwały został uzgodniony z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Do dnia dzisiejszego organ nadzoru nie uzyskał odpowiedzi ze strony Gminy Rybnik.

Należy wskazać, że uzgodnienie jest formą wpływu jednego organu na drugi, bo uzależnia możliwości wydania aktu od akceptacji jego treści przez organ uzgadniający (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 2419/15). Co ważne, ma charakter wiążący w stosunku do organu administracji publicznej decydującego w sprawie głównej – inaczej niż w przypadku opinii. Podkreślić należy, że stanowisko organu uzgadniającego może przesądzić o treści podejmowanej uchwały. Uzgadnianie jest postępowaniem zmierzającym do wypracowania wspólnego stanowiska, tym samym ma ono charakter wiążący dla adresata. Musi on uwzględnić stanowisko podmiotu współdziałającego. Do podobnej konstatacji doszedł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu, zdaniem którego: „(...) uzgodnienie (w odróżnieniu od opiniowania) jest sposobem wyrażania w sprawie przez określony podmiot stanowiska, które jest dla organu stanowiącego wiążące. Uzgodnienie zatem w tym rozumieniu polega na „wyrażeniu zgody, a więc aktu woli podmiotu uzgadniającego, na treść zawartą w projekcie uchwały (...). Podmioty uzgadniające bowiem, w sprawach leżących w ich zakresie działania, są bardziej kompetentne do oceny projektu niż organ stanowiący (D. Dąbek, Prawo miejscowe samorządu terytorialnego, Bydgoszcz-Kraków 2004, s. 283). Pogląd powyższy jest poparty słownikową definicją terminu „uzgadniać”, przez który należy rozumieć: „uczynić zgodnym z czymś, doprowadzić do braku rozbieżności,

obopólnie wyrazić na coś zgodę” (wyrok z dnia 16 lipca 2009 roku, II SA/Op 140/09). Zakres uzgodnienia, którego dokonuje organ uzgadniający, obejmuje w tym wypadku nie tylko samą treść uchwały, ale i ocenę przesłanek dopuszczających jej podjęcie. A to oznacza, że organ stanowiący jest związany stanowiskiem organu uzgadniającego i tym samym uchwała nie może być sprzeczna ze stanowiskiem tego organu.

Wprowadzony ustawowo wymóg współdziałania organów administracji publicznej z innymi podmiotami przy podejmowaniu określonych rozstrzygnięć tu: w formie uzgodnienia, oznacza, że organ ten jest bezwzględnie zobowiązany do wystąpienia o dokonanie uzgodnień do właściwych podmiotów. Dokonanie uzgodnień bowiem jest warunkiem sine qua non ważnie podjętej uchwały przez Radę Gminy. Przy tym jest zarazem działaniem *ex ante* (uprzednim) poprzedzającym podjęcie uchwały – w związku z czym żadne działania naprawcze podjęte *ex post* nie są w stanie konwalidować wadliwej (z powodu zaniechanych czynności) procedury uchwałodawczej.

W konsekwencji należy uznać, że brak uzgodnienia uchwały na etapie projektu, w sytuacji gdy przepis tego wymaga, stanowi o istotnym naruszeniu prawa, to jest art. 44 ust. 3a ustawy skutkującym stwierdzeniem nieważności w całości tak podjętego aktu.

Organ nadzoru również podkreśla, iż organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 16/III/2024 Rady Miasta Rybnika z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie nadania nazwy drzewu uznanemu za pomnik przyrody – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz