



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 sierpnia 2024 r.

Poz. 5450

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.683.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 sierpnia 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 III/19/2024 Rady Gminy Rajcza z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie uzgodnienia przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych pomnika przyrody, w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461 z późn. zm.) w związku z art. 45 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336 z późn. zm.).

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 czerwca 2024 r. Rada Gminy Rajcza podjęła uchwałę Nr III/19/2024 w sprawie uzgodnienia przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych pomnika przyrody, dalej jako „uchwała”.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 45 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody.

W toku oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi przepis art. 45 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody, zgodnie z którym ustanowione w stosunku do pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego zakazy, określone w uchwale organu stanowiącego gminy podjętej w oparciu o art. 44 ust. 1 i 2 w związku z art. 45 ust. 1 ww. ustawy, *nie dotyczą prac wykonywanych na potrzeby ochrony przyrody po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody*. W oparciu o wyżej cytowane unormowanie, Rada Gminy Rajcza postanowiła uzgodnić przeprowadzenie zabiegów pielęgnacyjnych pomnika przyrody: Jesion wyniosły (Kod Inspire PL.ZIPOP.1393.PP.2417112.1345), rosnącego na terenie Parafii Rzymsko-Katolickiej w Rajczy przy drodze powiatowej 1449 S Kamesznica-Milówka-Rajcza-Ujsoły-granica państwa, ustanowionego pomnikiem przyrody Decyzją PWRN w Krakowie nr RI.-op-8311/244/68 z dnia 06.11.1968 r.

Z kolei zgodnie z brzmieniem § 2 uchwały zakres prac pielęgnacyjnych pomnika przyrody obejmuje:

- 1) amputacja konaru nr 5 w rozwidleniu głównym;
- 2) redukcja konaru 1B – skrócenie o 1/3 długości;
- 3) cięcia fitosanitarne – usunięcie posuszu, oraz chorych, połamanych i słabnących gałęzi (głównie z konarów nr 2 i 3);
- 4) cięcia wycofujące – redukcja masy wierzchołków celem ograniczenia naporu wiatru;

5) podcięcie najniższych gałęzi tak, by nie były narażone na uszkodzenie przez przejeżdżające pod nimi samochody (cięcia w zakresie skrajni drogowej drogi powiatowej);

6) montaż dwóch wiązań elastycznych o udźwigu 8 ton spinających krzyżowo cztery pozostawione przewodniki.

Podjęcie uchwały w ww. przedmiocie nie budzi wątpliwości organu nadzoru, jednakże uznanie, że uchwała w sprawie uzgodnienia przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych pomnika przyrody stanowi akt prawa miejscowego podlegający publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, jak to uczyniła Rada Gminy Rajcza w § 5 uchwały – zdaniem organu nadzoru – nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. W przepisie tym Rada postanowiła bowiem, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*, nie wskazując przy tym podstawy prawnej do żądania takiego ogłoszenia.

Organ nadzoru stwierdza, że postanowienie § 5 uchwały narusza art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, gdyż przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego.

Na mocy 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 niezespólonej;
- 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 niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, 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.

Przytoczony przepis ustawowy określa katalog aktów prawnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwała w przedmiocie uzgodnienia przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych pomnika przyrody nie należy do żadnej z ww. kategorii aktów prawnych.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy*. Stanowiący podstawę prawną podjęcia takiej uchwały art. 45 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody nie daje kompetencji do wydania aktu normatywnego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego ma znaczenie jedynie charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy określają reguły zachowania dotyczące generalnie oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach. Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów gminy, wydawane przez te organy akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach, bądź też przyznają tym podmiotom w określonych w tych aktach sytuacjach uprawnienia. O generalności uchwały decyduje fakt, że na brzmienie jej przepisów będzie mógł się powołać każdy obywatel (z nieoznaczonego kręgu adresatów), natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to możliwość wielokrotnego stosowania jej postanowień.

Aktem prawa miejscowego, o którym mowa powyżej, będzie więc, podjęta w oparciu o art. 44 ust. 1 lub art. 44 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, uchwała w sprawie utworzenia lub zniesienia formy przyrody, jako że kształtuje ona zasady ochrony przyrody, kierując akt do adresata generalnego – ogółu obywateli na określonym terenie. Nie będzie nim natomiast podjęta na podstawie art. 45 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody uchwała uzgadniająca przeprowadzenie zabiegów pielęgnacyjnych w obrębie formy przyrody. Uchwała taka nie ma charakteru normatywnego, gdyż nie ustanawia norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, nie wywołuje skutków *erga omnes* oraz nie jest adresowana do nieograniczonego kręgu podmiotów określonych rodzajowo. Adresatem tego rodzaju uchwały jest wyłącznie podmiot, który występuje o uzgodnienie (wyrażenie zgody na realizację) określonych prac, jakie mają być wykonane na potrzeby ochrony przyrody.

Publikacja analizowanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie znajduje również podstaw w przepisach szczególnych.

Podsumowując, zdaniem organu nadzoru § 5 uchwały nie można uznać za prawidłowy, tym samym Rada Gminy Rajcza w sposób niedopuszczalny nadała uchwale charakter aktu prawa miejscowego, czego konsekwencją jest konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

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 III/19/2024 Rady Gminy Rajcza z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie uzgodnienia przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych pomnika 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**