DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 16 grudnia 2025 r.

Poz. 6242

Podpisany przez:
Mariusz Kaźmierczak
Data: 16.12.2025 13:09:28

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr WNK.IV.4131.30.2025

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 5 czerwca 2025 r.

Na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.) stwierdzam nieważność

§ 5 uchwały nr XIV/112/2025 Rady Gminy Zbiczno z dnia 30 kwietnia 2025 r. w sprawie uzgodnienia przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych pomników przyrody.

Uzasadnienie

W dniu 30 kwietnia 2025 r. Rada Gminy Zbiczno, działając na podstawie 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 z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1478, z późn. zm.) podjęła uchwałę nr XIV/112/2025 w sprawie uzgodnienia przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych pomników przyrody.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 7 maja 2025 r.

Zawiadomieniem z 30 maja 2025 r. znak: WNK.IV.4131.30.2025 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. W odpowiedzi na zawiadomienie, stanowisko Gminy przedstawiono w piśmie z 2 czerwca 2025 r. (znak: GKB.6121.2.2025.MH) w którym nie wniesiono zastrzeżeń do zgłoszonych zarzutów.

Podstawę prawną podjęcia analizowanej uchwały 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 powyższe unormowanie Rada Gminy Zbiczno w § 1 uchwały postanowiła uzgodnić przeprowadzenie zabiegów pielęgnacyjnych wskazanych pomników przyrody, w § 2 uchwały wskazała zakres prac pielęgnacyjnych obejmujących: usunięcie gałęzi martwych, zamierających, nadłamanych oraz słabo umocowanych, redukcję koron, ograniczenie długości gałęzi grożących wyłamaniem, formowanie korony w celu poprawy statyki drzew, zastosowanie wiązń w koronie. Z kolei w § 5 uchwały Rada Gminy postanowiła, że „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego”.

Podjęcie powyższej uchwały 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 Kujawsko-Pomorskiego, w ocenie organu nadzoru nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa.

Wskazać należy, że przepis art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), enumeratywnie wymienia akty prawne podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W punktach 2 i 10 powołanego powyżej przepisu ustawodawca wskazał, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: "2) akty prawa

miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy" oraz "10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne".

Organ nadzoru nie znajduje szczególnego przepisu upoważniającego radę gminy do stanowienia aktu prawa miejscowego w przedmiocie uzgodnienia przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych pomników przyrody, w konsekwencji, wejście w życie tego aktu nie powinno być warunkowane uprzednim ogłoszeniem uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego ma znaczenie charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów.

W zakresie definicji aktu prawa miejscowego, zasadnym jest powołanie postanowienia WSA w Poznaniu z dnia 23 maja 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 245/18, 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 odnosić 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)".

W związku z powyższym wskazane w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały przepisy nie są upoważnieniem ustawowym do stanowienia aktu prawa miejscowego. Przepis art. 45 ustawy o ochronie przyrody reguluje kwestię 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 wydania aktu normatywnego.

Aktem prawa miejscowego, 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. 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.

Jednocześnie biorąc pod uwagę powyższą argumentację podkreślenia wymaga pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Po 228/18), zgodnie z którym „W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się 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, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale, która nie spełnia 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 (por. wyrok NSA z 21.06.2017 r., II OSK 2677/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, http://orzeczenia.nsa.gov.pl; w skrócie: "CBOSA"), który obowiązuje od dnia jego podjęcia.". Zatem eliminacja § 5 przedmiotowej uchwały spowoduje, że akt ten wejdzie w życie z dniem podjęcia.

Odnosząc się do powyższego Rada Gminy Zbiczno podejmując uchwałę nr XIV/112/2025 w sposób istotny naruszyła ww. przepisy, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w części, a tym samym w pozostałym zakresie uchwała obowiązuje i pozostaje w obrocie prawnym.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Michał Sztybel