



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 26 czerwca 2025 r.

Poz. 2941

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.86.2025.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 26 czerwca 2025 r.

Na podstawie 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

§ 7 uchwały Nr X/59/25 Rady Gminy Kobylin-Borzymy z dnia 29 maja 2025 r. w sprawie uzgodnienia przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych pomników przyrody.

UZASADNIENIE

W dniu 29 maja 2025 r. Rada Gminy Kobylin - Borzymy podjęła uchwałę Nr X/59/25 w sprawie uzgodnienia przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych pomników przyrody.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 czerwca 2025 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza aktu wykazała istotne naruszenie przez organ stanowiący gminy przepisu art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), poprzez nieuprawnione przyjęcie, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały stanowi przepis 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.), 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. 45 ust. 1 ww. ustawy, nie dotyczą prac wykonywanych na potrzeby ochrony przyrody po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody.

Na podstawie ww. przepisu Rada Gminy Kobylin-Borzymy postanowiła uzgodnić przeprowadzenie zabiegów pielęgnacyjnych pomników przyrody wymienionych w § 1 uchwały. Podjęcie aktu w ww. przedmiocie nie budzi wątpliwości organu nadzoru, jednakże uznanie, że uchwała w sprawie uzgodnienia prac wykonywanych na potrzeby pomnika przyrody stanowi akt prawa miejscowego podlegający publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego, nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa.

Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego. Kwalifikacja danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Tego rodzaju akt musi zawsze zawierać się w granicach upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP). Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedynie

charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesadzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego. Innymi słowy, jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy), zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01).

Aktem prawa miejscowego, o którym mowa powyżej, będzie więc, podjęta na podstawie 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. Taki pogląd znajduje poparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak zauważył WSA w Gliwicach w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 października 2024 r., sygn. akt II SA/Gl 472/24, *„O ile bowiem nie budzi wątpliwości, że aktami prawa miejscowego są uchwały w sprawie samego utworzenia, jak i zniesienia pomnika przyrody (niewątpliwie zawierają one generalne, czyli skierowane zasadniczo do wszystkich a nie tylko konkretnie oznaczonych podmiotów nakazy i zakazy wprowadzające albo znoszące pewne ograniczenia w użytkowaniu pomnika przyrody jak i jego najbliższego otoczenia - por. m.in. wyrok NSA z 13 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 891/18, publ. Lex nr 3053208), to nie sposób uznać, aby charakter taki miała uchwała w sprawie uzgodnienia przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych pomnika przyrody. Wymaga podkreślenia, że uchwała ta dotyczy konkretnych, jednorazowych czynności pielęgnacyjnych: poprawę statyki drzew i wykonania cięć korekcyjnych oraz cięć sanitarnych, usunięcia martwych i obumarłych gałęzi bezpośrednio stwarzających zagrożenie bezpieczeństwu ludzi w określonym terminie przez firmę specjalistyczną posiadającą uprawnienia do pielęgnacji drzew pomnikowych. Nie sposób przy tym zgodzić się, aby stanowiący podstawę jej wydania art. 45 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody upoważniał do wydania aktu o charakterze generalnym i powszechnym, który byłby podstawą uzgodnienia przeprowadzenia wszelkich zabiegów pielęgnacyjnych dotyczących danego pomnika przyrody, a wyłącznie taka uchwała mogłaby stanowić akt prawa miejscowego. Treść wskazanego uregulowania nie pozostawia natomiast wątpliwości, że przewiduje ono konieczność dokonania odrębnego uzgodnienia każdorazowej czynności objętej zakazem, potrzebnej dla ochrony pomnika przyrody. Każda taka czynność wymaga odrębnej analizy, a w rezultacie osobnego uzgodnienia i dlatego brak jest w tych ramach możliwości ustanowienia generalnych reguł w odniesieniu do danego pomnika przyrody a także wobec generalnie określonego kręgu adresatów”*.

Podsumowując, analiza treści kwestionowanej uchwały, w kontekście charakterystycznych cech aktu prawa miejscowego, nie pozwala na zakwalifikowanie jej do tego rodzaju aktów, a tym samym, co do zasady, powinna ona wejść w życie z dniem podjęcia.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje 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
Urszula Matusiewicz-Jasińska