



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 04 grudnia 2024 r.

Poz. 5828

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.334.2024.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 29 listopada 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/53/2024 Rady Miejskiej w Policach z dnia 29 października 2024 r. w sprawie zmiany załącznika do uchwały Nr XXXV/257/2013 Rady Miejskiej w Policach z dnia 24 września 2013 r. w sprawie ustanowienia pomników przyrody.

Uzasadnienie

W dniu 29 października 2024 r. Rada Miejska w Policach podjęła uchwałę Nr VII/53/2024 w sprawie zmiany załącznika do uchwały Nr XXXV/257/2013 Rady Miejskiej w Policach z dnia 24 września 2013 r. w sprawie ustanowienia pomników przyrody. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 4 listopada 2024 r.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia przedmiotowego aktu organ stanowiący Gminy Police powołał art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *Do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.*

Uchwałą Nr VII/53/2024 Rada Miejska dokonała zmiany uchwały Nr XXXV/257/2013 z dnia 24 września 2013 r. w sprawie ustanowienia pomników przyrody¹⁾, podjętej w oparciu o przepis art. 44 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie przyrody²⁾, zgodnie z którymi: *Ustanowienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje w drodze uchwały rady gminy oraz 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.* Nie budzi wątpliwości organu nadzoru, że skoro cytowane wyżej unormowania przyznają organowi stanowiącemu uprawnienie do podjęcia uchwały w przedmiocie ustanowienia pomnika przyrody (stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego), to organ ten upoważniony jest również do dokonania zmiany aktu w powyższej sprawie. Podstawą prawną do dokonania takiej zmiany uchwały będzie więc art. 44 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, nie zaś stosowany samodzielnie ogólny przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, powołany przez Radę Miejską w podstawie prawnej uchwały Nr VII/53/2024. Jednak nawet powołanie w podstawie prawnej wyłącznie ww. przepisu ustawy o samorządzie gminnym nie wyklucza stosowania reguł wynikających z przepisów szczególnych, tu: ustawy o ochronie przyrody, jak również ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁾.

¹⁾Dz. Urz. Woj. Zach. poz. 3512.

²⁾Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1478).

³⁾Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Podejmowana w oparciu o art. 44 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie przyrody uchwała jest aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁾, zaliczany jest do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W odniesieniu do tego aktu zastosowanie znajduje przepis art. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zgodnie z którym *Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe*. Konstytucja RP w art. 88 ust. 1 stanowi, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Uchwała Nr XXXV/257/2013 – zmieniana uchwałą Nr VII/53/2024 – opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z 2013 r. pod pozycją 3512 i weszła w życie *po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego (§ 5 uchwały)*.

Powyższe rozważania są istotne z punktu widzenia oceny legalności badanego aktu. Zdaniem organu nadzoru, określając wejście w życie uchwały Nr VII/53/2024 Rada Miejska w Policach błędnie przyjęła, że zmiana uchwały Nr XXXV/257/2013 może być dokonana aktem kierownictwa wewnętrznego. W przepisie o wejściu w życie, tj. w § 3 uchwały Nr VII/53/2024, Rada Miejska postanowiła, że *Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia* i nie skierowała tego aktu do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

W piśmie z dnia 19 listopada 2024 r.⁵⁾, nadesłanym w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego⁶⁾, w odniesieniu do uchwały Nr VII/53/2024, Przewodniczący Rady Miejskiej w Policach wyraził stanowisko, że: (...) *uchwała o ustanowieniu, czy też zniesieniu formy ochrony przyrody jaką jest pomnik przyrody jest aktem zawierającym normy o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym. Normy te definiują obowiązki i zakazy o charakterze powszechnym i istnienie takich norm w danej uchwale rady gminy wyznacza obowiązek publikacji tego aktu w dzienniku urzędowym wraz z właściwym vacatio legis. Zatem to nie uchwała stanowi akt prawa miejscowego a wyłącznie normy w niej zawarte*.

W przedmiotowej uchwale z dnia 29 października 2024 r. nr VII/53/2024 w sprawie zmiany załącznika do uchwały nr XXXV/257/2013 z dnia 24 września 2013 r. w sprawie ustanowienia pomnik nie ma żadnych norm o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym. Uchwała nie ustanawia pomnika przyrody, nie zawiera zakazów i obowiązków, nie dokonuje zmiany tych zakazów i obowiązków. Uchwała ta ma charakter jedynie porządkujący i nie stanowi aktu prawa miejscowego właśnie z uwagi na brak w niej norm, z którymi wiązałyby się obowiązki publikacji jej we właściwym dzienniku urzędowym. Wskazać należy, iż nie doszło do żadnej zmiany w zakresie ustanowienia pomnika przyrody, a wyłącznie zaktualizowanie informacji o nim. Nie doszło do zmiany lokalizacji tego pomnika przyrody. Stąd w ocenie tutejszego organu uchwała ta, mimo iż nawiązuje do uchwały zawierającej normy prawa miejscowego, nie jest aktem prawa miejscowego i nie wymagała zachowania określonego, specjalnego trybu wejścia jej w życie, łącznie z wymogiem zachowania właściwego vacatio legis.

Wojewoda Zachodniopomorski nie podziela ww. stanowiska. W ocenie organu nadzoru niedopuszczalna jest zmiana uchwały będącej aktem prawa miejscowego uchwałą niemającą takiego charakteru (tzw. uchwałą zwykłą). Zmiana aktu prawa miejscowego następuje w stosownej procedurze, przewidzianej dla uchwalenia zmienianego aktu prawa miejscowego (zob. Dorota Dąbek, w: *Ustawa o samorządzie gminnym*, pod red. Pawła Chmielnickiego, Warszawa 2022). Charakter prawny aktu zmieniającego jest obowiązkowo taki sam, jak aktu zmienianego. Przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny. Wobec powyższego, jedynym legalnym sposobem zmiany uchwały, której przypisano walor aktu prawa miejscowego, jest wydanie takiego aktu. Nie może być bowiem tak, by pierwotny akt był opublikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a już zmiana tego aktu została dokonana z dniem podjęcia aktu zmieniającego i w tym dzienniku promulgacyjnym nie została publikowana. Rozwiązanie takie powodowałoby nieczytelność i stan niepewności prawnej w zakresie obowiązywania uchwał ogłoszonych w tym publikatorze.

Wprowadzenie dwóch różnych trybów wejścia w życie uchwały – innej w uchwale pierwotnej i innej w uchwale zmieniającej, powoduje nadto, że akt ten jest sprzeczny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny⁷⁾ wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa)

⁴⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁵⁾ Pismo z dnia 19 listopada 2024 r., znak: BR.0004.74.2024.

⁶⁾ Zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 6 listopada 2024 r., znak: P-1.4131.334.2024.KD.

⁷⁾ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2009 r., sygn. akt SK 34/07.

oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako *system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym* (K. Działocha, T. Zalański, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3). Nie ulega wątpliwości, że również lokalny prawodawca pozostaje związany tą zasadą na etapie stanowienia uchwał.

Zgodnie z § 83 „Zasad techniki prawodawczej”⁸⁾ przepisy ustawy zmienia się odrębną ustawą zmieniającą, albo przepisem zmieniającym zamieszczonym w innej ustawie. Przepis ten – na mocy § 143 - stosuje się odpowiednio do projektów aktów prawa miejscowego. Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie jakichkolwiek zmian w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego może nastąpić wyłącznie w trybie i na zasadach przewidzianych dla podjęcia takiego aktu i zgodnie z przepisami regulującymi wymogi wejścia w życie takich aktów. Powyższy pogląd potwierdza Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, który w wyroku z dnia 25 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 59/10 wywiódł, że: (...) *kontroli sądu poddana jest uchwała zmieniająca w części wcześniejszy akt normatywny organu jednostki samorządu terytorialnego. Wobec tego, charakter prawny zaskarżonej uchwały oceniany być musi ponadto przez pryzmat charakteru prawnego uchwały nią zmienionej. Jeśli bowiem określona uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu wyżej przedstawionym, to również uchwała ją zmieniająca posiada taki sam charakter prawny. Dlatego, nawet gdyby zaskarżona uchwała w swoich postanowieniach nie zawierała norm generalnych i abstrakcyjnych o charakterze wypowiedzi dyrektywalnych, to i tak należałoby przyjąć, że jest aktem prawa miejscowego, ponieważ zmieniając będącym aktem prawa miejscowego uchwałę z dnia 25 lipca 2006 r. Nr LX/1123/06 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasto Szczecin na lata 2006-2011, sama stała się również aktem prawa miejscowego.*

Zaniechanie obowiązku publikacji uchwały będącej aktem prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa. Co ważne, w konsekwencji tego zaniechania uchwała nie wejdzie do obrotu prawnego. Trzeba także podkreślić, że brak zamieszczenia w uchwale przepisu przewidującego jego publikację w wojewódzkim dzienniku urzędowym powoduje nieważność całego aktu, nie zaś tylko wadliwego zapisu. Organ nadzoru zgadza się w tym względzie ze stanowiskiem, m.in. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, wyrażonym w wyroku z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 766/19, w którym Sąd zauważa, że *Uchwała z zakresu prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, zawierająca postanowienia niezgodne z tymi ostatnimi przepisami, skutkiem czego nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. Przy czym nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych z przepisami, ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu jej nieogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może ona wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych (por. wyroki NSA: z 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/08, ONSAiWSA 2009, Nr 6, poz. 118; z 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1608/12, dostępne: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Właściwe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie - co wprost wynika z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.*

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/53/2024 Rady Miejskiej w Policach z dnia 29 października 2024 r. w sprawie zmiany załącznika do uchwały Nr XXXV/257/2013 Rady Miejskiej w Policach z dnia 24 września 2013 r. w sprawie ustanowienia pomników przyrody, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski

⁸⁾ Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).