



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 20 stycznia 2023 r.

Poz. 654

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.171.2022.8

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 16 września 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

orzekam

nieważność § 5 w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” uchwały nr XLI/483/22 Rady Miejskiej w Gostyniu z dnia 18 sierpnia 2022 r. w sprawie uzgodnienia zakresu zabiegów pielęgnacyjnych na pomniku przyrody rosnącym w miejscowości Czajkowo na terenie posesji nr 26 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 18 sierpnia 2022 r. Rada Miejska w Gostyniu podjęła uchwałę nr XLI/483/22 w sprawie uzgodnienia zakresu zabiegów pielęgnacyjnych na pomniku przyrody rosnącym w miejscowości Czajkowo na terenie posesji nr 26.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 7 ust. 1 pkt 1, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) w związku z art. 45 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 916)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 24 sierpnia 2022 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Mocą uchwały nr XLI/483/22 z dnia 18 sierpnia 2022 r. Rada Miejska w Gostyniu uzgodniła przeprowadzenie zabiegów pielęgnacyjnych na pomniku przyrody rosnącym w miejscowości Czajkowo na terenie posesji nr 26, dalej jako „uchwała”. Jednocześnie w § 5 uchwały rada postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

W ocenie organu nadzoru, zapis § 5 uchwały narusza w stopniu istotnym 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). Zgodnie z ww. przepisem, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej; akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych; statuty związków metropolitalnych; akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespółonej; wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespółonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: między jednostkami samorządu terytorialnego, między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; uchwały

budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowiących przez jednostki samorządu terytorialnego; statut urzędu wojewódzkiego; inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że publikacji w dzienniku urzędowym podlegają jedynie takie uchwały, które są aktami prawa miejscowego lub, gdy o ich publikacji stanowi przepis szczególny.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż: „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 odnoszą 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)” - postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 maja 2018 r., sygn. akt: IV SA/Po 245/18, CBOSA. Zdaniem organu nadzoru, oceniana uchwała nie spełnia ww. kryterium. Nie rozstrzyga ona bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia określonych celów.

Ponadto wskazać należy, iż przepis art. 45 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2022 r. poz. 916 ze zm.), podany w podstawie prawnej uchwały, reguluje kwestie 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.

W ocenie organu nadzoru, przepis ten nie może zatem stanowić podstawy wydawania aktu normatywnego. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntował się bowiem pogląd, iż aktem prawa miejscowego jest akt, którego adresatem jest szeroki krąg podmiotów (które mogą być jednak w jakiś sposób dookreślone) i który został wydany na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 19 września 2018 r., sygn. akt: IV SA/Po 462/18).

Organ nadzoru nie znajduje również szczególnego przepisu upoważniającego radę do stanowienia aktu prawa miejscowego w przedmiocie uzgodnienia zakresu zabiegów pielęgnacyjnych na pomniku przyrody.

W tym miejscu zasadnym jest zacytowanie fragmentu uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Po 228/18, CBOSA, w którym Sąd ten orzekł: „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 uchwałę, 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 (...). Mając na uwadze powyższe, w ocenie Sądu w niniejszym składzie wystarczającym było stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w tej części, która wskazywała na prawotwórczy charakter uchwały, tj. co do jej § 4, stanowiącym, że: »Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego«".

Mając powyższe na uwadze, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 5 uchwały w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

Wycięcie z obrotu prawnego kwestionowanego fragmentu uchwały wywoła bowiem skutek w postaci wejścia w życie tej uchwały z dniem jej podjęcia.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Gostyniu

Burmistrz Gostynia