



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia piątek, 8 grudnia 2023 r.

Poz. 11477

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.452.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 1 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

orzekam

nieważność § 3 w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” uchwały nr LIV/425/2023 Rady Gminy Lipka z dnia 27 października 2023 r. w sprawie prac pielęgnacyjnych w zabytkowej alei grabowej w Małym Buczku, gm. Lipka - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 października 2023 r. Rada Gminy Lipka podjęła uchwałę nr LIV/425/2023 w sprawie prac pielęgnacyjnych w zabytkowej alei grabowej w Małym Buczku, gm. Lipka, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023r. poz. 40 ze zmianami)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 2 listopada 2023 r.

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

Mocą § 1 uchwały Rada Gminy Lipka wyraziła zgodę „na przeprowadzenie prac pielęgnacyjnych w zabytkowej alei grabowej bezpośrednio przylegającej do parkingu w Parku Podworskim w Małym Buczku, gm. Lipka, oddz. 132-m leśnictwo Osowo, Nadleśnictwo Lipka, stanowiącej pomnik przyrody wpisanej do rejestru pomników przyrody Rozporządzenie Nr 14/98 Wojewody Piłskiego z dnia 13 października 1998 r. będącej własnością Nadleśnictwa Lipka”. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu: „Prace pielęgnacyjne mają na celu usunięcie zamierających konarów oraz posuszu i chorych gałęzi bezpośrednio stwarzające zagrożenie bezpieczeństwa oraz odciążenie i wykonanie cięć drzew w celu poprawy ich statyki”.

W § 3 uchwały przyjęto, iż wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. W ocenie organu nadzoru, regulacja ta, w zakresie w jakim przewiduje obowiązek ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, uzależniając od tego faktu termin wejścia w życie, w sposób istotny narusza prawo, tj. art. 13 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej „u.o.a.n.”.

Zgodnie z art. 13 u.o.a.n.: „W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej; 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 stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, 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”. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n., akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Zdaniem organu nadzoru, badana uchwała nie zalicza się do żadnej z kategorii aktów, o których mowa w art. 13 u.o.a.n. W szczególności nie może zostać uznana za akt prawa miejscowego.

Jak stanowi art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Stosownie do treści art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Co istotne, upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego” (por. wyrok NSA z 18 maja 2020 r., I OSK 430/19; CBOSA).

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, według którego: „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)” (postanowienie WSA w Poznaniu z 23 maja 2018 r., IV SA/Po 245/18; CBOSA). Również Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie prezentował pogląd, że akty prawa miejscowego - w przeciwieństwie do aktów o charakterze wewnętrznym - mają charakter aktów administracyjnych generalnych, zawierających abstrakcyjne normy prawne, o mocy powszechnie obowiązującej, ograniczonej w zakresie terytorialnym do obszaru działania organu stanowiącego dany akt, wydawanych na podstawie i w granicach przyznanej ustawowej normy kompetencyjnej, ogłoszonych w ustawowo przewidziany sposób (por. wyrok NSA z 18 maja 2020 r., I OSK 430/19, wraz z przywołanym tam orzecznictwem; CBOSA).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, iż nie spełnia ona wymogów, które pozwoliłyby na jej zakwalifikowanie jako aktu prawa miejscowego.

W pierwszej kolejności organ nadzoru chciałby odnieść się do kwestii przepisu upoważniającego do wydania przedmiotowej uchwały. Rada jako podstawę prawną podjęcia uchwały powołała jedynie przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. Wyjaśnić należy, że ustawodawca w art. 18 ust. 2 u.s.g. wymienia katalog spraw należących do wyłącznej właściwości rady gminy, wskazując w pkt 15: „stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy”. W art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. ustawodawca stwarza zatem możliwość poszerzenia katalogu właściwości rady gminy, określonego w pkt 1-14 tego przepisu,

poprzez ustawy szczególne. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. nie może tym samym stanowić samoistnej podstawy prawnej do podjęcia uchwały rady gminy, a tym bardziej uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Łodzi z 18 maja 2023 r., II SA/Łd 45/23; CBOSA). Niezbędnym jest tu bowiem istnienie przepisu szczególnego (przepisu zawartego w ustawie szczególnej) przewidującego wprost określoną kompetencję prawotwórczą rady gminy.

Analiza treści postanowień merytorycznych uchwały wskazuje, że Rada Gminy Lipka działała w niniejszej sprawie w oparciu o przepis art. 45 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336 ze zm.), zwanej dalej „u.o.p.”, dokonując - jako organ ustanawiający formę ochrony przyrody - uzgodnienia zakresu prac wykonywanych na potrzeby ochrony przyrody.

W ocenie organu nadzoru, powołany przepis u.o.p. nie stanowi upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 94 Konstytucji RP.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że w art. 45 ust. 1 u.o.p. określony został katalog zakazów, które mogą być ustanowione względem pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego. Zakazy właściwe dla danego obiektu lub obszaru, wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1 u.o.p., określa rada gminy w uchwale w przedmiocie ustanowienia pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego (art. 44 ust. 1 i 2 u.o.p.). Jednocześnie w art. 45 ust. 2 pkt 1 u.o.p. ustawodawca zastrzega, że: „Zakazy, o których mowa w ust. 1, nie dotyczą [...] prac wykonywanych na potrzeby ochrony przyrody po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody”. O ile nie budzi wątpliwości, że uchwała podejmowana w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 44 ust. 1 i 2 u.o.p. stanowi akt prawa miejscowego (por. wyroki: WSA w Warszawie z 26 maja 2020 r., IV SA/Wa 845/20, NSA z 13 lutego 2020 r., II OSK 891/18; CBOSA), o tyle charakter takiego nie można przypisać uchwale uzgadniającej, o której mowa w art. 45 ust. 2 pkt 1 u.o.p. Uchwała ta nie ma bowiem 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.

Skoro badana uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, brak jest podstaw prawnych do jej urzędowego ogłoszenia w oparciu o przepis art. 13 pkt 2 u.o.a.n. Publikacji ocenianej uchwały nie przewiduje także żaden przepis szczególny, zatem również art. 13 pkt 10 u.o.a.n. nie może znaleźć tu zastosowania. Uzależnienie wejścia w życie uchwały od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego pozostaje zatem w istotnej sprzeczności z art. 13, a w konsekwencji - także z art. 4 ust. 1 u.o.a.n.

Organ nadzoru zwraca w tym miejscu uwagę na stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wyrażone w wyroku z 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18, CBOSA: „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 [...], który obowiązuje od dnia jego podjęcia. 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 § [...], stanowiącym, że: «Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego»”.

Mając powyższe na uwadze, koniecznym i zarazem wystarczającym jest stwierdzenie nieważności § 3 uchwały w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”. Wylimitowanie z obrotu prawnego kwestionowanego fragmentu uchwały wywoła bowiem skutek w postaci wejścia w życie tej uchwały z dniem jej podjęcia.

W tym stanie rzeczy, orzeczono 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 Gminy Lipka

Wójt Gminy Lipka