



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia poniedziałek, 18 grudnia 2023 r.

Poz. 12133

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.575.2023.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 8 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 § 4 w zakresie zwrotu: "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego" uchwały nr 477/23 Rady Miejskiej Gminy Opatówek z dnia 3 listopada 2023 r. w sprawie uzgodnienia prac wykonywanych na potrzeby ochrony przyrody, w obrębie ustanowionego pomnikiem przyrody drzewa gatunku dąb szypułkowy - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 3 listopada 2023 r. Rada Miejska Gminy Opatówek podjęła uchwałę nr 477/23 w sprawie uzgodnienia prac wykonywanych na potrzeby ochrony przyrody, w obrębie ustanowionego pomnikiem przyrody drzewa gatunku dąb szypułkowy, dalej jako „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. Urz. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz art. 45 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. Urz. z 2023 r. poz. 1336 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 9 listopada 2023 r.

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

W § 4 uchwały rada postanowiła, że: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego".

Określenie takiego trybu wejścia w życie uchwały oznacza, że rada zakwalifikowała ją do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia we wskazanym w § 4 uchwały publikatorze. W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa regulacja narusza prawo w sposób istotny.

Jak wynika z treści 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), w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy, w tym statut gminy, statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów, obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu rady gminy, inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 ww. ustawy).

Jak stanowi art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), dalej: "Konstytucja 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.), gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

W myśl ww. przepisu Konstytucji RP tylko uchwały organów samorządu terytorialnego, które zawierają normy generalne i abstrakcyjne, powszechnie obowiązujące, mogą być traktowane jako akty prawa miejscowego. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność natomiast normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Powszechnie obowiązujące oznacza zaś prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów prawa i obywateli, organów państwowych, osób prawnych, organizacji społecznych. Zdaniem organu nadzoru, oceniana uchwała nie spełnia powyższego kryterium.

W ocenie organu nadzoru, art. 45 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336, ze zm.) wskazany w podstawie prawnej uchwały nie stanowi upoważnienia ustawowego (delegacji ustawowej) w rozumieniu art. 94 Konstytucji RP, albowiem nie spełnia wymagań zawartych w przywołanym przepisie Konstytucji RP. Należy podkreślić, że art. 45 ustawy o ochronie przyrody 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. Przepis ten nie może zatem stanowić podstawy wydawania aktu normatywnego. Podstawy prawnej podjęcia aktu prawa miejscowego nie stanowią również wskazane w podstawie prawnej uchwały art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym. 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 WSA w Poznaniu z 19 września 2018 r., IV SA/Po 462/18, CBOSA). W przedmiotowej sprawie brak jest przepisu upoważniającego radę do stanowienia aktu prawa miejscowego w przedmiocie przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych pomników przyrody. Zatem, z uwagi, że badana uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego - brak jest podstaw prawnych do jej ogłoszenia. Publikacji ocenianej uchwały nie przewiduje także żaden przepis szczególny. W konsekwencji, uzależnienie wejścia w życie przedmiotowej uchwały od publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego stanowi istotne naruszenie przywołanych powyżej norm prawnych.

Organ nadzoru zwraca również 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 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 (...), 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 § 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 § 4 uchwały w zakresie zwrotu: "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego". Wyeliminowanie 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 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 Gminy Opatówek

Burmistrz Gminy Opatówek