



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 marca 2023 r.

Poz. 2412

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.44.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 lutego 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)

orzekam

nieważność uchwały nr XLIV/364/23 Rady Gminy Lipka z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie ustanowienia i zniesienia formy ochrony przyrody w części obejmującej: tytuł w zakresie zwrotu: „ustanowienia i”, § 2, § 3 w zakresie zwrotu: „Ustanowienie i” oraz załącznik nr 2 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 stycznia 2023 r. Rada Gminy Lipka podjęła uchwałę nr XLIV/364/23 w sprawie ustanowienia i zniesienia formy ochrony przyrody, 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) oraz art. 44 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2022r. poz. 916 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 27 stycznia 2023 r.

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

Zgodnie z art. 44 ust. 1 z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2022 r. poz. 916 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, ustanowienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje w drodze uchwały rady gminy. W myśl art. 44 ust. 2 ustawy: „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”. Również „zniesienia formy ochrony przyrody, o której mowa w ust. 1, dokonuje rada gminy w drodze uchwały” (art. 44 ust. 3 ustawy), przy czym: „Zniesienie formy ochrony przyrody, o której mowa w ust. 1, następuje w razie utraty wartości przyrodniczych krajobrazowych, ze względu na które ustanowiono formę ochrony przyrody, lub w razie konieczności realizacji inwestycji celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych lub zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego” (art. 44 ust. 4 ustawy). Zgodnie z treścią art. 44 ust. 3a ustawy: „Projekty uchwał, o których mowa w ust. 1 i 3, wymagają uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska”.

Działając w ramach wyżej wskazanych przepisów upoważniających, Rada Gminy Lipka w ocenianej uchwale postanowiła: „Znosi się formę ochrony przyrody dla drzew wymienionych w załączniku nr 1 do uchwały wchodzące w skład Zabytkowego Parku w Małym Buczku będące własnością Nadleśnictwa Lipka” (§ 1), „Ustanawia się pomnikami przyrody drzewa wymienione w załączniku nr 2 do uchwały wchodzące

w skład Zabytkowego Parku w Małym Buczku będące własnością Nadleśnictwa Lipka” (§ 2). Jak wynika z treści § 3 uchwały: „Ustanowienie i zniesienie formy ochrony przyrody następuje na podstawie opracowanej na zlecenie Nadleśnictwa Lipka Inwentaryzacji pomników przyrody w Zabytkowym Parku w Małym Buczku, działka nr 8192/8, obręb Mały Buczek, gmina Lipka, powiat złotowski, województwo wielkopolskie - opracowaną przez firmę Centrum Przyrodnicze sp. z o.o., Os. Jana III Sobieskiego 29/31; 60-688 Poznań”.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że przedmiotowa inwentaryzacja nie stanowi integralnej części uchwały, jednak została przedłożona organowi nadzoru w odpowiedzi na wezwanie do wskazania aktu prawnego, mocą którego ustanowiono formę ochrony przyrody dla drzew wymienionych w załączniku nr 1 do uchwały, a której zniesienie przewiduje się w § 1 uchwały (pismo z 10 lutego 2023 r. znak: NP-II.4131.1.44.2023.4). Jak wyjaśnił Przewodniczący Rady Gminy Lipka, w przekazanym opracowaniu „znajdują się podstawy prawne (uchwały) określające istniejące pomniki przyrody” (pismo z 15 lutego 2023 r. znak: RG.0711.50.2023).

Z analizy przedłożonego dokumentu wynika, że: „Na mocy rozporządzenia nr 14/98 Woj. Pilskiego z dn. 13.10.1998 r., w sprawie uznania za pomniki przyrody (Dz. Urz. Woj. Pilskiego z 13.10.1998 r. Nr 32, poz. 269) zostało uznanych pomnikami przyrody 14 pojedynczych drzew oraz aleja grabowa obejmująca łącznie 164 drzewa”. Wspomniane rozporządzenie Wojewody Pilskiego stanowi załącznik nr 3 do inwentaryzacji. W dalszej treści analizowanego dokumentu stwierdza się: „W wyniku przeprowadzonej inwentaryzacji (2021 r.) zaktualizowano listę pomników przyrody. Obecnie na terenie parku zachowało się 11 pojedynczych drzew będących pomnikami przyrody oraz aleja drzew złożona z 159 drzew. Tabela 2 przedstawia różnice pomiędzy stanem faktycznym w stosunku do wykazu drzew objętych formą ochrony przyrody wymienionych w załączniku do Rozporządzenia nr 14/98 Woj. Pilskiego z dn. 13.10.1998 r., w sprawie uznania za pomniki przyrody. Aktualny wykaz pomników przyrody wraz z danymi szczegółowymi przedstawiono w załączniku 1 do niniejszego opracowania”. Wykaz ten pokrywa się z wykazem drzew wymienionych w załączniku nr 2 do badanej uchwały.

Ponadto w analizowanym dokumencie wskazuje się na przeprowadzoną „ocenę stanu zdrowotnego pomników przyrody w parku w Małym Buczku, co pozwoliło zaplanować niezbędne prace pielęgnacyjne, a także ocenić, czy zachodzą przesłanki do zniesienia formy ochrony przyrody wskazane w art. 44 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody. [...] W tabeli 3 wskazano drzewa, które zakwalifikowano do zniesienia formy ochrony przyrody”. Tabela ta pokrywa się z tabelą (wykazem drzew, dla których znosi się formę ochrony przyrody) zamieszczoną w załączniku nr 1 od uchwały.

Podjęcie ocenianej uchwały miało zatem na celu uregulowanie stanu prawnego form ochrony przyrody dla drzew wchodzących w skład Zabytkowego Parku w Małym Buczku, uznanych wcześniej za pomniki przyrody mocą ww. rozporządzenia Wojewody Pilskiego, i dostosowania go do aktualnego stanu faktycznego.

Zdaniem organu nadzoru, ustanowienie przez radę pomników przyrody nastąpiło jednak z istotnym naruszeniem art. 44 ust. 2 ustawy.

Zgodnie z powołanym przepisem ustawy, uchwała rady gminy, w drodze której następuje ustanowienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, 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. Kategorie brzmienie tej regulacji (zwrot: „uchwała [...] określa”) wskazuje, że katalog elementów, które winna zawierać przedmiotowa uchwała, jest obligatoryjny, a zatem rada nie może pominąć żadnego z nich. Jedynie ustalenia dotyczące czynnej ochrony oraz właściwych zakazów określa się „w razie potrzeby”, co jednak oznacza, że rada gminy nie może pominąć tych elementów w uchwale, jeżeli taka przesłanka (potrzeba) faktycznie zachodzi. Wymaga to ze strony organu stanowiącego dokonania stosownych ustaleń.

Analizując upoważnienie art. 44 ust. 2 ustawy do stanowienia prawa, przypomnieć należy, że podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, rada gminy musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Rolą organu stanowiącego jest wykonanie upoważnienia, a nie swobodna działalność prawodawcza. Organ jest przy tym obowiązany

wykonać upoważnienie w całości, a nie jedynie w części (por. wyrok WSA w Krakowie z 12 grudnia 2022 r., II SA/Kr 909/22; CBOSA).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że nie zawiera ona wszystkich wymaganych ustawowo elementów. Rada ograniczyła się w uchwale do postanowienia o ustanowieniu „pomnikami przyrody drzew wymienionych w załączniku nr 2 do uchwały wchodzących w skład Zabytkowego Parku w Małym Buczku będących własnością Nadleśnictwa Lipka” (§ 2). Z załącznika nr 2 można ponadto odczytać informacje o nazwie danego pomnika przyrody (drzewa) i jego położeniu. Rada nie określiła jednak ani podmiotu sprawującego nadzór, ani też nie wskazała szczególnych celów ochrony. Ponadto uchwała nie zawiera ustaleń dotyczących czynnej ochrony oraz zakazów właściwych dla obiektów, wybranych spośród zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1 ustawy, przy czym z samej uchwały nie wynika, czy jest to wynik rozeznania rady o braku potrzeby takich ustaleń, czy też pominięcie uchwałodawcze w tym zakresie nie zostało w ogóle poprzedzone takimi rozważaniami. Z nagrania obrad sesji Rady Gminy Lipka z 26 stycznia 2023 r., zamieszczonej w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Lipka, wynika jednak, że radni nie podjęli dyskusji nad projektem uchwały, w tym nad istnieniem potrzeby jej uzupełnienia o wymagane ustawowo elementy. Tymczasem na chociażby rozważenie potrzeby zamieszczenia w uchwale ustaleń dotyczących ochrony czynnej wskazują te fragmenty dokumentu inwentaryzacji, które opisują aktualny stan pomników przyrody, podkreślając jego pogarszanie. Zauważyć też należy, że w powołanym wyżej rozporządzeniu Wojewody Pilskiego wprowadzono stosowne zakazy, co również powinno skłonić radę do przynajmniej rozważenia uchwalenia zakazów właściwych dla ustanawianych pomników przyrody, wybranych spośród zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1 ustawy.

W świetle powyższych ustaleń, stwierdzić należy, że uchwała - w części dotyczącej ustanowienia pomników przyrody - nie wypełnia dyspozycji art. 44 ust. 2 ustawy, co stanowi istotne naruszenie wskazanego przepisu upoważniającego. Wada ta skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przepisu merytorycznego, tj. § 2 wraz z załącznikiem nr 2, a w konsekwencji także tytułu uchwały określającej jej przedmiot w zakresie zwrotu: „ustanowienia i” oraz zwrotu: „Ustanowienie i” zawartego w § 3 uchwały.

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