



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 18 marca 2026 r.

Poz. 2319

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.41.2026.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 10 marca 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436)

orzekam

nieważność § 4 w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” uchwały nr XX/149/2026 Rady Gminy Chodzież z dnia 11 lutego 2026 r. w sprawie uzgodnienia przeprowadzenia prac ochronnych i pielęgnacyjnych pomnika przyrody - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 11 lutego 2026 r. Rada Gminy Chodzież podjęła uchwałę nr XX/149/2026 w sprawie uzgodnienia przeprowadzenia prac ochronnych i pielęgnacyjnych pomnika przyrody, zwaną dalej „uchwałą”.

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 (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436) oraz art. 45 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1478 i 1940)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 12 lutego 2026 r.

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

W § 4 uchwały Rada Gminy Chodzież 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, tj. art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 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. 4 ust. 1 u.o.a.n.: „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”.

Katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym określony został w art. 13 u.o.a.n. Jest to katalog zamknięty, który obejmuje: „1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej; 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 niespolonej; 5) wyroki sądu

administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowiącego 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 stanowiących przez jednostki samorządu terytorialnego; 9) statut urzędu wojewódzkiego; 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”.

Zdaniem organu nadzoru, badana uchwała nie zalicza się do żadnej z wymienionych w art. 13 u.o.a.n. kategorii aktów podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. 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 2025 r. poz. 1153 i 1436), zwanej dalej „u.s.g.”, gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok NSA z 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06; wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Charakter generalny mają te normy, które odnoszą się do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, a nie do indywidualnie oznaczonego podmiotu. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że zakazywanie, nakazywanie bądź uprawnienie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach, a nie w konkretnej sprawie. Tym samym normy te mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków (por. wyrok WSA w Poznaniu z 10 września 2008 r., IV SA/Po256/08; wyrok WSA w Krakowie z 21 lutego 2011 r., II SA/Kr1453/10).

Zdaniem organu nadzoru, oceniana uchwała nie spełnia powyższych kryteriów, które pozwoliłyby na jej zakwalifikowanie do kategorii aktów prawa miejscowego. Po pierwsze, z analizy treści uchwały wynika, że nie zawiera ona norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Uzgodniono w niej przeprowadzenie konkretnych, jednorazowych prac ochronnych i pielęgnacyjnych względem oznaczonego co do tożsamości pomnika przyrody (drzewa), wyznaczając jednocześnie termin i warunki przeprowadzenia wskazanych działań. Po drugie, brak jest stosownego przepisu upoważniającego radę gminy do podjęcia przedmiotowej uchwały w formie aktu prawa miejscowego.

Wskazany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 45 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2026 r. poz. 13), zwanej dalej „u.o.p.”, 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 u.o.p. 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 o charakterze powszechnie obowiązującym.

Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w uzasadnieniu wyroku z 22 października 2025 r., II SA/Ke 328/25: „O ile [...] nie budzi wątpliwości, że aktami prawa miejscowego są uchwały w sprawie samego utworzenia, jak i zniesienia pomnika przyrody [...], to nie sposób uznać, aby charakter taki miała uchwała w sprawie uzgodnienia przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych oznaczonego co do tożsamości pomnika przyrody. [...] uchwała ta dotyczy konkretnych, jednorazowych czynności pielęgnacyjnych: poprawy statyki drzew i wykonania cięć korekcyjnych oraz cięć sanitarnych, usunięcia martwych i obumarłych gałęzi bezpośrednio stwarzających zagrożenie bezpieczeństwu ludzi, w określonym terminie, przez firmę specjalistyczną posiadającą uprawnienia do pielęgnacji drzew pomnikowych. Nie sposób przy tym zgodzić się, aby stanowiący podstawę jej wydania art. 45 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie

przyrody upoważniał do wydania aktu o charakterze generalnym i powszechnym, który byłby podstawą uzgodnienia przeprowadzenia wszelkich zabiegów pielęgnacyjnych dotyczących danego pomnika przyrody, a wyłącznie taka uchwała mogłaby stanowić akt prawa miejscowego. Treść wskazanego uregulowania nie pozostawia natomiast wątpliwości, że przewiduje ono konieczność dokonania odrębnego uzgodnienia każdorazowej czynności objętej zakazem, potrzebnej dla ochrony pomnika przyrody. Każda taka czynność wymaga odrębnej analizy, a w rezultacie osobnego uzgodnienia i dlatego brak jest w tych ramach możliwości ustanowienia generalnych reguł w odniesieniu do danego pomnika przyrody, a także wobec generalnie określonego kręgu adresatów”.

Podstawy prawnej podjęcia aktu prawa miejscowego nie stanowią również powołane w podstawie prawnej uchwały przepisy u.s.g. W art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g. ustawodawca wskazuje jedynie, że sprawy m.in. ochrony środowiska i przyrody należą do zadań własnych gminy. Z kolei w art. 18 ust. 2 u.s.g. sformułowany został katalog spraw należących do wyłącznej właściwości rady gminy, który w pkt 15 wymienia: „stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy”. Ustawodawca stwarza tu 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). Niezbędnym jest tu bowiem przywołanie przepisu szczególnego (przepisu upoważniającego zawartego w ustawie szczególnej), przewidującego wprost kompetencję rady gminy do uchwalenia określonej uchwały. W niniejszej sprawie takim przepisem szczególnym jest art. 45 ust. 2 pkt 1 u.o.p., niemniej jednak - jak już to wcześniej wyjaśniono - uchwała podjęta w oparciu o ten przepis nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Skoro zatem badana uchwała nie ma charakteru aktu prawa miejscowego, brak jest podstaw prawnych do jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Urzędowej publikacji przedmiotowej uchwały nie przewiduje także żaden przepis szczególny. W konsekwencji, uzależnienie wejścia w życie uchwały od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 u.o.a.n.

Organ nadzoru zwraca w tym miejscu uwagę na stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wyrażone w uzasadnieniu wyroku z 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18, zgodnie z którym: „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, [...] 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»”.

W świetle powyższego organ nadzoru uznał, że koniecznym, a zarazem wystarczającym do przywrócenia stanu zgodnego z prawem, 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 rozstrzygnięcia nadzorczego.

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
(-) Agata Sobczyk
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:

Rada Gminy Chodzież

Wójt Gminy Chodzież