



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 3 stycznia 2017 r.

Poz. 53

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.611.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 grudnia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXX/216/2016 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie pozbawienia statusu pomnika przyrody w części określonej w § 1 ust. 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1651 z późn. zm.) oraz z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Sławkowie postanowiła o pozbawieniu statusu pomnika przyrody drzewa: gruszy pospolitej (dzikiej) *pyrus communis* o obwodzie 330 cm, wysokości 12 m, wieku ok. 180 lat, rosnącej na działce Nr 3526/3 km 24 o powierzchni 95 m<sup>2</sup> będącej własnością Gminy Sławków, stanowiącej część pasa drogowego ulicy PCK. Zgodnie, z § 1 ust. 2 uchwały: „*drzewo, o którym mowa w § 1 ust. 1 zostało oznaczone kolorem czerwonym na załączniku mapowym do niniejszej uchwały.*” Jednocześnie regulacja § 1 ust. 3 przedmiotowej uchwały stanowi, iż: „*pozbawienie statusu pomnika przyrody drzewa określonego w § 1 ust. 1 następuje z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego poprzez wycinkę drzewa, które z powodu złego stanu fitosanitarnego utraciło walory przyrodnicze.*”

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 grudnia 2016 r. Jednocześnie wskazania wymaga, iż uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 8 grudnia 2016 r. pod poz. 6661. W dniu 9 grudnia 2016 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze Nr NPII.4131.1.611.2016 oraz wydano postanowienie o wstrzymaniu wykonania przedmiotowej uchwały.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, dalej jako „ustawa”, o następującym brzmieniu: „*zniesienia formy ochrony przyrody, o której mowa w ust. 1, dokonuje rada gminy w drodze uchwały*”. Z kolei art. 44 ust. 3a ww. ustawy stanowi, iż: „*projekty uchwał, o których mowa w ust. 1 i 3, wymagają uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska*”. Jednocześnie wskazania wymaga, iż zgodnie z art. 44 ust. 4 ww. ustawy: „*zniesienie formy ochrony przyrody, o której mowa w ust. 1, następuje w razie utraty wartości przyrodniczych i 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*”.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru, pismem z dnia 6 grudnia 2016 r., zwrócił się do Burmistrza Miasta Sławkowa o informację, na jakiej podstawie ustalono stan drzewa wskazany w uzasadnieniu do uchwały (m.in. dotyczący uszkodzeń systemu korzeniowego). Jednocześnie ww. piśmie zwrócono się o przesłanie szczegółowych wyjaśnień oraz dokumentacji dotyczącej przedmiotowej uchwały, tj.:

- mapki sytuacyjnej, z której wyraźnie wynika usytuowanie przedmiotowego drzewa;
- korespondencji z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w zakresie uzgodnienia projektu uchwały o zniesieniu formy ochrony przyrody;
- materiałów sesyjnych (tj. porządku obrad, projektu uchwały, protokołu z sesji wraz z listą obecności), oraz
- wszelkich innych dokumentów potwierdzających: utratę wartości przyrodniczych, ze względu na które ustanowiono formę ochrony przyrody, a także konieczność zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego poprzez wycięcie tego drzewa.

Pismem z dnia 9 grudnia 2016 r. (wpływ do Urzędu w dniu 13 grudnia 2016 r.) Burmistrz Miasta Sławkowa złożył obszernie wyjaśnienia dot. przedmiotowej uchwały, w szczególności dot. stanu zdrowotnego drzewa (ekspertyza dendrologiczna), położenia gruszy oraz procedury podjęcia uchwały. Do ww. pisma zostało dołączone m.in. postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach z dnia 27 października 2016 r. (WPN.623.19.2016.MS) o uzgodnieniu projektu uchwały Rady Miejskiej w Sławkowie w sprawie pozbawienia statusu pomnika przyrody w odniesieniu do 1 drzewa z gatunku grusza pospolita, rosnącego przy ul. PCK w Sławkowie uznanej za pomnik przyrody Decyzją Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Krakowie Nr RL-oop-8311/60/72 z 18 maja 1972 r. Jak wynika z uzasadnienia ww. postanowienia, w dniu 5 października 2016 r. pracownicy Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Katowicach wraz z przedstawicielką Urzędu Miasta w Sławkowie przeprowadzili oględziny w sprawie pozbawienia statusu pomnika przyrody w odniesieniu do 2 drzew z gatunku grusza pospolita, rosnących przy ul. PCK i przy ul. Krzywdy 7 w Sławkowie. Podczas oględzin stwierdzono, że grusza pospolita, rosnąca przy ul. PCK, (której dotyczy przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Sławkowie), posiada ubytek kominowy na całej długości pnia, w pniu znajdują się również liczne pęknięcia podłużne, ponadto stwierdzono patogeny grzybowe, drzewo utraciło wartości przyrodnicze, ze względu na które ustanowiono formę ochrony przyrody oraz może stanowić zagrożenie bezpieczeństwa osób i mienia z uwagi na bezpośrednie sąsiedztwo jezdni.

Wobec powyższego, należy uznać, iż zostały spełnione wymogi proceduralne do podjęcia przez Radę Miejską w Sławkowie uchwały w sprawie pozbawienia statusu pomnika przyrody wskazane w art. 44 ust. 3a ustawy o ochronie przyrody tj. projekt uchwały został uzgodniony z RDOŚ.

Ponadto, wskazania wymaga, iż w toku postępowania organ nadzoru badał, czy zachodzą przesłanki do zniesienia formy ochrony przyrody, wynikające z art. 44 ust. 4 ustawy. Jak wynika z dokumentacji sprawy, przed podjęciem przedmiotowej uchwały wystąpiono do uprawnionego rzeczoznawcy w zakresie dendrologii, ochrony i uprawy drzew - Taxus Arbor Sp. z o. o. Sp. K. (Wojciech Gieburowski) o wykonanie ekspertyzy dendrologicznej. Autor tej ekspertyzy rekomendował usunięcie drzewa, ze względu na jego stan witalny (pęknięcia pnia, rozkład korzeni) oraz położenie drzewa przy drodze publicznej. Wskazał, iż drzewo stwarza realne zagrożenie dla pojazdów poruszających się po drodze. Podkreślić należy, iż stan drzewa podobnie został oceniony przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach w ww. postanowieniu z 27.10.2016 r. W tym miejscu należy podkreślić rolę RDOŚ w procedurze zarówno ustanawiania jak i znoszenia form ochrony przyrody. Występuje on bowiem w tych sprawach jako organ ochrony przyrody, zgodnie z art. 91 pkt 2a ustawy. Reasumując - Rada Miejska w Sławkowie swoją decyzję o zniesieniu formy ochrony przyrody wobec gruszy rosnącej przy ul. PCK w Sławkowie oparła o stanowisko organu ochrony przyrody oraz biegłego rzeczoznawcy.

Jak wskazano powyżej, art. 44 ust. 4 ustawy przewiduje jako jedną z przesłanek zniesienia formy ochrony przyrody konieczność zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego. Zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego nie musi być związane z usuwaniem jakiegoś konkretnego zagrożenia, a zatem zagrożenie to może być zarówno hipotetyczne jak i realne (zob. Krzysztof Gruszecki, Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, Lex 2013 Wyd. III). Z dokumentacji przedmiotowej sprawy wynika, że drzewo stanowi zagrożenie dla ludzi i mienia.

Kolejną przesłanką do zniesienia formy ochrony przyrody jest utrata walorów przyrodniczych. "Ocena utraty wartości przyrodniczej danej formy ochrony przyrody jest uzależniona od jej charakteru, rozmiarów oraz skutków i powinna być dokonywana na podstawie obiektywnych podstaw naukowych przy zastosowaniu kryteriów biologicznych, geologicznych, ekologicznych itp. (...) Utrata wartości przyrodniczej nie musi mieć charakteru bezpowrotnego (jak w przypadku parku narodowego – art. 10 ust. 1a u. o. p.). Dlatego też, jak się wydaje, wystarczy sam fakt wystąpienia utraty wartości przyrodniczej (udokumentowany kryteriami naukowymi) bez konieczności rozważania ewentualnej jego odwracalności." (por. Jan Chmielewski Obiektowe formy ochrony przyrody w gminach – aspekty prawne publ. Samorząd Terytorialny 9/2014). Przepisy prawa

nie określają kryteriów, w oparciu o które można by w każdym przypadku jednoznacznie stwierdzić, że dany pomnik przyrody utracił walory przyrodnicze. Zatem trzeba uznać, że ocena ta ma charakter uznaniowy, a dokonana powinna zostać przez uprawnione organy, w tym wypadku Radę Miejską w Sławkowie oraz Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach (zob. Krzysztof Gruszecki, Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, Lex 2013 Wyd. III). Istotne jest, jak wskazano powyżej, by została dokonana w oparciu o obiektywne kryteria naukowe. W przedmiotowej sprawie takie właśnie kryteria zostały uwzględnione.

W tym miejscu wskazać należy, iż zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy jedynie *"na terenach niezabudowanych, jeżeli nie stanowi to zagrożenia dla ludzi lub mienia, drzewa stanowiące pomniki przyrody podlegają ochronie aż do ich samoistnego, całkowitego rozpadu."* Tym samym drzewa na terenie zabudowanym mogą być usunięte na zasadach ogólnych. W przedmiotowej sprawie, nie ma zastosowania art. 40 ust. 2 ustawy, ponieważ grusza rośnie na terenie zabudowanym, w pasie drogowym - ok. 1,5 m od jezdni, a na sąsiednich działkach znajdują się domy mieszkalne.

Reasumując, Wojewoda Śląski, po dokonaniu analizy przepisów prawa oraz dokumentacji sprawy nie znajduje podstaw do podważenia dokonanej przez uprawnione organy, tj. Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach oraz Radę Miejską w Sławkowie, oceny przesłanek dla zniesienia formy ochrony przyrody wobec gruszy pospolitej rosnącej przy ul. PCK w Sławkowie.

Jednocześnie, podnieść należy, iż w § 1 ust. 2 uchwały mowa jest o załączniku mapowym do niniejszej uchwały, na którym oznaczono kolorem czerwonym przedmiotowe drzewo. W rzeczywistości jest to załącznik graficzny, który niezbyt dokładnie, jedynie w przybliżeniu, wskazuje na usytuowanie gruszy. Wskazania wymaga, iż przepisy ustawy o ochronie przyrody nie wymagają, by uchwała rady gminy dotycząca zniesienia formy ochrony przyrody zawierała jakikolwiek załącznik graficzny. Ma on zatem jedynie znaczenie poglądowe, jako że położenie pomnika przyrody określono w treści § 1 ust. 1 uchwały (działka Nr 3526/3 km 24, stanowiąca część pasa drogowego ul. PCK). Reasumując, nazwanie ww. załącznika graficznego do uchwały "załącznikiem mapowym" nie wpływa na ocenę jej legalności.

Jednakże, zastrzeżenia organu nadzoru budzi regulacja zawarta w § 1 ust. 3 uchwały. Zdaniem organu nadzoru, regulacja przedmiotowej uchwały, w zakresie, w jakim dotyczy sposobu jej wykonania, tj. „poprzez wycinkę drzewa”, nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa.

Organ nadzoru podkreśla, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznaných mu wyraźnie w normie prawnej [por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzcinski (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121] (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 583/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Sławkowie, ustanawiając regulację dotyczącą wycinki przedmiotowego drzewa, wykroczyła poza swoje uprawnienia. Przepisy ustawy o ochronie przyrody przyznają radzie gminy kompetencję jedynie do zniesienia formy ochrony przyrody, brak jest natomiast przepisów upoważniających radę do określenia sposobu wykonania uchwały w tym przedmiocie. Jednocześnie podkreślenia wymaga, iż zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, to wójt (burmistrz, prezydent

miasta) wykonuje uchwały rady gminy. A zatem, działanie Rady należy zakwalifikować jako wkroczenie w kompetencję Burmistrza Miasta.

Podkreślić w tym miejscu należy, iż z uwagi na redakcję § 1 ust. 3 przedmiotowej uchwały, nie jest możliwe stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w zakresie wyrazów: „poprzez wycinkę drzewa”, co w konsekwencji prowadzi do konieczności zakwestionowania przez organ nadzoru § 1 ust. 3 uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Sławkowie przyjmując regulację zawartą w § 1 ust. 3 uchwały istotnie naruszyła prawo, tj. art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody oraz art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, z uwagi na wykroczenie poza delegację ustawową, a jednocześnie wkroczenie w kompetencję organu wykonawczego.

Na marginesie wskazania wymaga, iż w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego Nr NPII.4131.1.611.2016 z dnia 9 grudnia 2016 r. Burmistrz Miasta Sławkowa, pismem Nr SO.033.22.2016 z dnia 15 grudnia 2016 r. poinformował organ nadzoru o inicjatywie uchwałodawczej mającej na celu zmianę przedmiotowej uchwały "na najbliższej możliwej sesji". Jednakże, organ nadzoru postanowił o wydaniu rozstrzygnięcia nadzorczego w przedmiotowej sprawie, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia wstrzymania wykonania uchwały - w części dot. § 1 ust. 3 (skutek postanowienia z dnia 9.12.2016 r. o wstrzymaniu wykonania uchwały ustanie z dniem 1.01.2017 r.).

Mając powyższe na uwadze, należy uznać, iż uchwała Nr XXX/216/2016 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie pozbawienia statusu pomnika przyrody została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w wyżej wskazanym zakresie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**

**Otrzymują:**

- 1) Rada Miejska w Sławkowie
- 2) a/a