



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 maja 2023 r.

Poz. 4235

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.442.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 maja 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVI/810/2023 Rady Miasta Racibórz z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie ustanowienia pomników przyrody, w części określonej w § 7 uchwały, jako sprzecznej z art. 44 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. 2022 r., poz. 916 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 marca 2023 r. Rada Miasta Racibórz przyjęła uchwałę Nr LVI/810/2023 w sprawie ustanowienia pomników przyrody, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 44 ust. 1, 2 i 3a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 kwietnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 44 ust. 1-ust. 3a ustawy. Zgodnie z jego treścią:

1. Ustanowienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje w drodze uchwały rady gminy.

2. 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.

2a. Podejmując uchwałę w sprawie ustanowienia zespołu przyrodniczo-krajobrazowego rada gminy uwzględnia istniejące na tym terenie obszary parków kulturowych.

3. Zniesienia formy ochrony przyrody, o której mowa w ust. 1, dokonuje rada gminy w drodze uchwały.

3a. Projekty uchwał, o których mowa w ust. 1 i 3, wymagają uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

Uchwała podjęta na podstawie ww. przepisu ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Należy podnieść, iż przyznane organowi stanowiącemu miasta powyższym przepisem kompetencje, ograniczone zostały do ustalenia w uchwale kwestii ściśle określonych. Katalog spraw, podlegających uregulowaniu jest bowiem zamknięty i sprowadza się do określenia jedynie:

- nazwy pomnika przyrody,
- jego położenia,
- podmiotu sprawującego nadzór,
- szczególnych celów ochrony,
- ustaleń dotyczących czynnej ochrony (tylko w razie potrzeby),
- zakazów wybranych spośród zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1 ustawy.

Rada gminy zatem może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wymaga również zaznaczenia, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Z tej zasady wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Odstąpienie od ww. zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co zawsze będzie stanowiło istotne naruszenie prawa. Należy podnieść, że wyczerpujące wyliczenie przez ustawodawcę kwestii, które winny zostać uregulowane w uchwale organu stanowiącego, jest także równoznaczne z koniecznością formułowania norm prawnych tej uchwały ściśle w granicach upoważnienia ustawowego, bez redagowania w niej takich przepisów, które by te granice przekraczały. Przekroczenie kompetencji przez Radę Miasta przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 7 uchwały określający, że *Prace wykonywane na potrzeby ochrony przyrody (np. cięcia w koronie, wiązania) wykonywane są po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody, na koszt organu sprawującego nadzór nad pomnikiem* – został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 44 ust. 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący miasta na podstawie art. 44 ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy został upoważniony wyłącznie do określenia nazwy pomnika przyrody, jego położenia, podmiotu sprawującego nadzór, szczególnych celów ochrony, ustaleń dotyczących czynnej ochrony (tylko w razie potrzeby) oraz zakazów wybranych spośród zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1 ustawy. Z treści ww. przepisu nie można wywieść kompetencji Rady Miasta do wskazania organu, z którym należy uzgodnić prace wykonywane na potrzeby ochrony przyrody (tu: organ ustanawiający daną formę ochrony przyrody), jak również do wskazania organu, który poniesie koszty wykonania tych prac (tu: organ sprawujący nadzór nad pomnikiem). Należy zaznaczyć, że w przypadku, gdyby wolą ustawodawcy było przyznanie Radzie Miasta również ww. kompetencji, to zostałyby to wyartykułowane w omawianym przepisie ustawy.

W tym miejscu należy zasygnalizować, że obowiązek uzgodnienia prac wykonywanych na potrzeby ochrony przyrody z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody został już wskazany w art. 45 ust. 2 pkt 1 ustawy. Wobec powyższego, Rada Miasta nie posiada upoważnienia do powtarzania (w tym modyfikowania) przepisów ustawowych. Powtórzenia (modyfikacja) bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Powtórzenie (w tym modyfikacja) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony (zmodyfikowany) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dodatkowo należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru, objęcie, przez Radę Miasta, przedmiotowych drzew ochroną prawną w formie ustanowienia pomników przyrody oznacza, że utrzymanie i pielęgnacja, bez względu na własność nieruchomości, odbywa się na koszt miasta. Na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym sprawy z zakresu ochrony przyrody stanowią zadanie własne gminy. Wobec powyższego, koszty (środki finansowe) utrzymania ww. pomników przyrody ponosi gmina (tu: Miasto Racibórz) a nie organ sprawujący nadzór nad pomnikiem (zgodnie z § 6 uchwały – Prezydent Miasta Racibórz).

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Racibórz w ww. zakresie przekroczyła upoważnienie ustawowe, co stanowi istotne naruszenie art. 44 ust. 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Powyższe uchybienie w przedmiotowej uchwale należy bowiem zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LVI/810/2023 Rady Miasta Racibórz z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie *ustanowienia pomników przyrody*, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego
Elżbieta Żabicka-Lakomy