



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 16 maja 2022 r.

WNP-I.4131.104.2022

**Rada Miasta Otwocka**

ul. Armii Krajowej 5  
05-400 Otwock

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały nr LXIII/676/22 Rady Miasta Otwocka z dnia 13 kwietnia 2022 r. w sprawie uzgodnienia realizacji inwestycji celu publicznego w sąsiedztwie pomnika przyrody – drzewa gatunku iglicznia trójcierniowa w pasie ul. Warszawskiej w Otwocku w zakresie w jakim uzależniono wejście w życie aktu od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego tj. w części dotyczącej § 4 uchwały.

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 13 kwietnia 2022 r. Rada Miasta Otwocka podjęła uchwałę nr LXIII/676/22 w sprawie uzgodnienia realizacji inwestycji celu publicznego w sąsiedztwie pomnika przyrody – drzewa gatunku iglicznia trójcierniowa w pasie ul. Warszawskiej w Otwocku (zwaną dalej „Uchwałą”). Akt został doręczony Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 22 kwietnia 2022 r.

Jako podstawę prawną Uchwały wskazano art. 7 ust. 1 pkt 1) i art. 18 ust. 2 pkt 15) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn.zm, zwanej dalej „u.s.g.”) oraz art. 45 ust. 2 pkt 2) i art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2022 r. poz. 916, zwanej dalej „u.o.p.”).

Zgodnie art. 44 ust. 1 i 2 u.o.p. ustanowienie pomnika przyrody następuje w drodze uchwały rady gminy, w której określa się nazwę pomnika przyrody, jego położenie, sprawującego nadzór, szczególne cele ochrony, w razie potrzeby ustalenia dotyczące jego czynnej ochrony oraz zakazy właściwe dla tego pomnika, wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1 u.o.p. Stosownie zaś do art. 45 ust. 2 pkt 2) u.o.p. zakazy, o których mowa wyżej, nie dotyczą realizacji inwestycji celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych, po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody. Wskazany przepis zawiera zatem normę kompetencyjną, upoważniającą organ ustanawiający daną formę ochrony przyrody do uzgodnienia odstępstwa od zakazów, o których mowa w art. 45 ust. 1 u.o.p. W § 1 Uchwały uzgodniono odstępstwo od zakazów dla strefy ochronnej pomnika przyrody – drzewa gatunku iglicznia trójcierniowa na terenie nieruchomości nr ew. 44 obr. 96 w pasie ul. Warszawskiej w Otwocku – ustanowionego uchwałą Rady Miasta Otwocka nr VII/76/11 z dnia 10 maja 2011 r. w związku z realizacją inwestycji celu publicznego – rozbudową drogi powiatowej nr 2757W w Otwocku (ul. Warszawska) w zakresie budowy ścieżki pieszo-rowerowej, przy braku rozwiązań alternatywnych. Szczegółowe warunki realizacji inwestycji celu publicznego w sąsiedztwie pomnika przyrody określono w załączniku do Uchwały (§ 2 Uchwały).

Zgodnie z § 4 tej Uchwały wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Postanowienie to narusza art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 4 ust. 1, art. 13 pkt 2) i 10) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), gdyż Uchwała nie jest aktem prawa miejscowego i brak przepisu szczególnego, który wskazywałby na publikację aktu tego rodzaju w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Uznanie uchwały za akt prawa miejscowego wymaga wystąpienia w jej treści przynajmniej jednej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, co oznacza, że prawa lub obowiązki wynikające z tej normy są adresowane do nieograniczonego kręgu adresatów i nadają się do wielokrotnego stosowania. Uchwała nie zawiera takich norm – co oznacza, że nie ma ona charakteru aktu prawa miejscowego i nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Ponadto żaden przepis nie wskazuje na publikację w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktu stanowiącego uzgodnienie odstępstw od zakazów dla strefy ochronnej pomnika przyrody. W tej sytuacji celowym i uzasadnionym jest stwierdzenie nieważności w części obejmującej § 4 Uchwały. W wyniku powyższego uznać należy, że akt wszedł w życie z dniem jego

wydania. Stanowisko to pozostaje spójne z poglądami prezentowanymi w orzecznictwie: *W tym kontekście trzeba rozróżnić 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 uchwałe, 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 (por. wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r., II OSK 2677/15, CBOSA). (...) Powstała w takim przypadku, w wyniku ingerencji organu nadzoru lub sądu, "luka" w postaci braku wyraźnej wypowiedzi o wejściu tak "okrojonego" aktu prawa wewnętrznego w życie nie ma charakteru istotnego (por. z 24 maja 2017 r., II OSK 2447/15, CBOSA), i podlega wypełnieniu w drodze odpowiedniej wykładni, zwłaszcza art. 30 SamGminU (por. wyrok NSA z 17 maja 2017 r., II OSK 2818/15, CBOSA)"<sup>1</sup>.*

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który wydał skarżone orzeczenie.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w zakresie określonym w sentencji rozstrzygnięcia, z dniem jego doręczenia.

*Konstanty Radziwiłł*  
*Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym  
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/

---

<sup>1</sup> wyrok WSA w Łodzi z dnia 16.10.2019 r., III SA/Łd 503/19, Legalis nr 2247033 (prawomocny)