



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 08 sierpnia 2024 r.

P-1.4131.235.2023.AA

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, poz. 721)

stwierdzam nieważność

§3 uchwały Nr IV/24/2024 Rady Miejskiej w Białym Borze z dnia 16 lipca 2024 r. w sprawie zaopiniowania wniosku Nadleśnictwa Szczecinek o uznanie lasów za ochronne położonych na terenie Gminy Biały Bór i będących w zarządzie Nadleśnictwa Szczecinek.

Uzasadnienie

W dniu 16 lipca 2024 r. Rada Miejska w Białym Borze podjęła uchwałę Nr IV/24/2024 w sprawie zaopiniowania wniosku Nadleśnictwa Szczecinek o uznanie lasów za ochronne położonych na terenie Gminy Biały Bór i będących w zarządzie Nadleśnictwa Szczecinek. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 23 lipca 2024 r.

Materialnoprawą podstawę podjęcia uchwały Nr IV/24/2024 stanowi art. 16 ust. 1a oraz ust. 2 ustawy o lasach¹, w myśl których *starosta, po uzgodnieniu z właścicielem lasu i po zasięgnięciu opinii rady gminy, w drodze decyzji, uznaje las za ochronny lub pozbawia go tego charakteru - w odniesieniu do pozostałych lasów (ust. 1a). Rada gminy powinna wyrazić opinię w ciągu dwóch miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o jej wyrażenie. W razie upływu tego terminu uważa się, że rada gminy nie zgłasza zastrzeżeń (ust. 2).*

Kompetencja do podjęcia aktu w ww. przedmiocie nie budzi wątpliwości organu nadzoru, jednakże uzależnienie wejścia w życie uchwały w sprawie zaopiniowania wniosku o uznanie lasów za ochronne od publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, co wynika z treści §3 uchwały Nr IV/24/2024 - zdaniem wojewody - nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. W przepisie tym Rada postanowiła bowiem, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.*

Zgodnie z art. 88 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej², zasady oraz tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Stosownie do brzmienia art. 13 tej ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej;

¹ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2024 r., poz. 530).

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

- 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 stanowionego przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, 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 stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Z powyższego wynika, że akty ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym, to: akty prawa miejscowego, akty wymienione w art. 13 pkt 3 - 9 ustawy, różnorodne pod względem formy, treści czy mocy obowiązującej oraz akty, których ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym wynika z przepisów szczególnych. Akty prawa miejscowego stanowi rada gminy na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, o czym przesądza art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Są one, na mocy art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je uchwały. Wprawdzie ustawodawca nie definiuje pojęcia aktu prawa miejscowego, jednakże ugruntowane orzecznictwo wskazuje podstawowe jego cechy. Bez wątplenia akty prawa miejscowego charakteryzują się tym, że mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych). Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. Ponadto, winny one mieć charakter normatywny, tzn. muszą zawierać regulacje wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się (mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia) oraz normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie jego imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji³. Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji RP uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, zawierające normy generalne i abstrakcyjne (a zatem mające charakter normatywny) i adresowane do podmiotów niepowiązanych organizacyjnie z tymi

³ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 123/16.

jednostkami (a więc mające charakter powszechnie obowiązujący), winny być traktowane jako akty prawa miejscowego⁴.

Wskazać więc należy, że opublikowanie w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego uchwały podjętej na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy o lasach byłoby uzasadnione, o ile obowiązek publikacji uchwały w takim przedmiocie wynikałby z przepisu szczególnego (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych), albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ww. ustawy). W ocenie organu nadzoru, charakter analizowanej uchwały Nr IV/24/2024 nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego.

Uchwała Nr IV/24/2024 w sprawie zaopiniowania wniosku Nadleśnictwa Szczecinek o uznanie lasów za ochronne położonych na terenie Gminy Biały Bór i będących w zarządzie Nadleśnictwa Szczecinek ma charakter wewnętrzny, reguluje kwestie związane z wyrażeniem przez Radę Miejską opinii w sprawie wniosku dotyczącego uznania za ochronne lasów Nadleśnictwa Szczecinek położonych na terenie Gminy Biały Bór. Przepis art. 16 ust. 2 ustawy o lasach nie może zatem stanowić podstawy wydania aktu normatywnego. Akt wydany na podstawie ww. regulacji nie posiada zatem charakteru aktu prawa miejscowego, nie stanowi źródeł praw i obowiązków i w takim zakresie nie posiada cech normatywności. Również żaden z innych przepisów powszechnie obowiązującego prawa nie stanowi podstawy do publikacji tej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Nie istnieje też inny przepis szczególny, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał dotyczących wyrażenia opinii w tej sprawie.

Mając na względzie przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, stwierdzenie nieważności §3 uchwały Nr IV/24/2024 Rady Miejskiej w Białym Borze z dnia 16 lipca 2024 r. w sprawie zaopiniowania wniosku Nadleśnictwa Szczecinek o uznanie lasów za ochronne położonych na terenie Gminy Biały Bór i będących w zarządzie Nadleśnictwa Szczecinek, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Bartosz Brożyński

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Białym Borze,
- 2) aa.

⁴ Por. wyroki: NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1109/17, WSA w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08, WSA w Krakowie z dnia 3 lipca 2008 r. sygn. akt II OSK 530/08.