



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 25 marca 2024 r.

P-1.4131.56.2024.KD

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572, poz. 1463, poz. 1688)

stwierdzam nieważność

§ 6 uchwały Nr LXX/644/2024 Rady Miejskiej w Policach z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie *uzgodnienia realizacji inwestycji celu publicznego w obrębie strefy ochronnej pomnika przyrody.*

Uzasadnienie

W dniu 27 lutego 2024 r. Rada Miejska w Policach podjęła uchwałę Nr LXX/644/2024 w sprawie *uzgodnienia realizacji inwestycji celu publicznego w obrębie strefy ochronnej pomnika przyrody.* Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 1 marca 2024 r.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu Rada Miejska w Policach wskazała art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 45 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody¹.

Zgodnie z powołanymi przepisami ustawy o samorządzie gminnym: *Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej* (art. 7 ust. 1 pkt 1) oraz *Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy* (art. 18 ust. 2 pkt 15).

Artykuł 45 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody stanowi zaś, że: *Zakazy, o których mowa w ust. 1, nie dotyczą: 2) realizacji inwestycji celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych, po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody.* Wspomniany w tym przepisie ustęp 1 enumeratywnie wymienia zakazy, które mogą być wprowadzone w stosunku do pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego.

W oparciu o cytowane wyżej regulacje Rada Miejska w Policach w § 1 uchwały Nr LXX/644/2024 postanowiła uzgodnić realizację inwestycji celu publicznego pn. *„Przebudowa budynków przy ul. Korczaka 47 i 49 wraz z ich połączeniem oraz remont, przebudowa, rozbudowa i adaptacja istniejącego budynku na potrzeby Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej” przy braku rozwiązań alternatywnych planowanej w obrębie strefy ochronnej drzewa z gatunku buk pospolity (*Fagus sylvatica* L.) uznanego za pomnik przyrody uchwałą nr XXXVIII/366/2018 Rady Miejskiej w Policach z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie ustanowienia pomników przyrody, szczegółowe warunki inwestycji i jej lokalizację*

¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336 z późn. zm.).

w odniesieniu do pomnika przyrody określając w załącznikach nr 1, 2 i 3. W § 2 uchwały organ stanowiący uzgodnił *odstępstwa od zakazów dla drzewa stanowiącego pomnik przyrody, o którym mowa w § 1 ust. 1 uchwały, w związku z realizacją inwestycji celu publicznego przy braku rozwiązań alternatywnych, w zakresie:*

1. *niszczenia, uszkodzenia lub przekształcania obiektu lub obszaru;*
2. *wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsztormowym lub przeciwpowodziowym albo budową, odbudową, utrzymaniem, remontem lub naprawą urządzeń wodnych;*
3. *uszkodzenia i zniekształcania gleby;*
4. *zmiany sposobu użytkowania ziemi;*

Mając na względzie treść 45 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody, kompetencja Rady Miejskiej w Policach do podjęcia aktu w przedmiocie uzgodnienia realizacji inwestycji celu publicznego w obrębie strefy ochronnej pomnika przyrody w przypadku braku rozwiązań alternatywnych nie budzi wątpliwości organu nadzoru. Uznanie jednak, że uchwała w powyższej sprawie stanowi akt prawa miejscowego podlegający publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, jak to uczyniła Rada Miejska w § 6 uchwały Nr LXX/644/2024, zdaniem wojewody, nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. W przepisie tym Rada postanowiła, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, nie wskazując przy tym podstawy prawnej do żądania takiego ogłoszenia.*

Na mocy art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych² w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 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 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.*

² Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Przytoczony przepis ustawowy określa katalog aktów prawnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwała w przedmiocie uzgodnienia realizacji inwestycji celu publicznego w obrębie strefy ochronnej pomnika przyrody w przypadku braku rozwiązań alternatywnych nie należy do żadnej z ww. kategorii aktów prawnych.

Zdaniem organu nadzoru uchwała taka nie stanowi aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy*. Będący podstawą prawną podjęcia takiej uchwały art. 45 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody nie daje kompetencji do wydania aktu normatywnego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy określają reguły zachowania dotyczące generalnie oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach. Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów gminy, wydawane przez te organy akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach, bądź też przyznają tym podmiotom w określonych w tych aktach sytuacjach uprawnienia. O charakterze generalnym uchwały decyduje fakt, że na brzmienie jej przepisów będzie mógł się powołać każdy obywatel (z nieoznaczonego kręgu adresatów), natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to możliwość wielokrotnego stosowania jej postanowień.

Aktem prawa miejscowego, o którym mowa powyżej, będzie więc, podjęta w oparciu o art. 44 ust. 1 lub ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, uchwała w sprawie utworzenia lub zniesienia formy przyrody, jako że kształtuje ona zasady ochrony przyrody, kierując akt do adresata generalnego – ogółu obywateli (podmiotów) na określonym terenie. Nie będzie nim natomiast podjęta na podstawie art. 45 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody uchwała uzgadniająca realizację inwestycji celu publicznego w obrębie strefy ochronnej pomnika przyrody w przypadku braku rozwiązań alternatywnych. Uchwała taka nie ma charakteru normatywnego, gdyż nie ustanawia norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, nie wywołuje skutków erga omnes oraz nie jest adresowana do nieograniczonego kręgu podmiotów określonych rodzajowo. Adresatem tego rodzaju uchwały jest wyłącznie podmiot (podmioty), który realizował będzie konkretną inwestycję celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych.

Nie sposób przy tym zgodzić się ze stanowiskiem Przewodniczącego Rady Miejskiej w Policach³, nadesłanym w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego⁴ w odniesieniu do uchwały Nr LXX/644/2024, w którym Przewodniczący stwierdził, że: *Przyjęcie, iż adresatem tych norm jest wyłącznie podmiot realizujący inwestycję celu publicznego pomija, iż wyłączenie pewnych obowiązków związanych z utrzymaniem pomnika przyrody, będą dotyczyć także wszystkich wykonawców, a potem korzystających ze zrealizowanej inwestycji. Uchwała ta nie odnosi się wyłącznie do okresu realizacji inwestycji (czasu trwania budowy), ale również po jej wykonaniu i modyfikuje dotychczas nałożone*

³ Pismo z dnia 13 marca 2024 r., znak: BR.0004.28.2024.

⁴ Zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 5 marca 2024 r., znak: P-1.4131.56.2024.KD.

obowiązki nie wskazując w istocie adresata – podobnie jak uchwała ustanawiająca te obowiązki. Zniesienie takich obowiązków jak zakaz uszkodzania obiektu chociażby jest bezterminowy albowiem w każdym przypadku gdy nie będzie alternatywnej możliwości usunięcia kolizji współistnienia inwestycji i pomnika przyrody, stosowny podmiot będzie mógł podjąć działania i prace, które będą kolizję tę miały wyeliminować. Jak wskazano bowiem powyżej, z przepisu art. 45 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody nie wynika kompetencja do wydania aktu generalnego i abstrakcyjnego. Uchwała podjęta w oparciu o powołane unormowanie nie może również zmieniać takiego aktu. Nie sposób zatem przyjąć, że uchwałą Nr LXX/644/2024 Rada Miejska w Policach de facto dokonuje na stałe (bezterminowo) modyfikacji zakazów wynikających z uchwały Nr XXXVIII/366/2018 Rady Miejskiej w Policach z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie ustanowienia pomników przyrody⁵, podjętej na podstawie art. 44 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody, a ustanowione tym aktem odstępstwa od zakazów obowiązywały będą wszystkich potencjalnych użytkowników zrealizowanej inwestycji. W ocenie organu nadzoru różny jest bowiem zakres przedmiotowy uchwał podejmowanych na podstawie art. 44 ust. 1 oraz art. 45 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody (tu: pkt 2 tej regulacji). Artykuł 44 ust. 1 ustawy stanowi podstawę do wydania aktu prawa miejscowego w przedmiocie ustanowienia m.in. pomnika przyrody, jednocześnie określając, że jednym z elementów składowych takiej uchwały są zakazy właściwe dla tego obiektu. Artykuł 45 ust. 2 pkt 2 ustawy upoważnia zaś organ ustanawiający daną formę ochrony przyrody wyłącznie do dokonania uzgodnienia, w konsekwencji którego zakazy, o których mowa powyżej, przestaną obowiązywać za uwagi na konieczność realizacji inwestycji celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych, które to uzgodnienie, w ocenie organu nadzoru, nie ma charakteru zewnętrznego, a nadto dotyczy jednorazowej sytuacji – realizacji wspomnianej inwestycji. Co istotne, również Rada Miejska w Policach w § 3 uchwały Nr LXX/644/2024 wprost postanowiła o czasowym odstępstwie od zakazów określonych w uchwale Nr XXXVIII/366/2018 z dnia 30 stycznia 2018 r., stwierdzając, że: Uzgodnienie odstępstw od zakazów dla drzewa stanowiącego pomnik przyrody, o którym mowa w § 1 ust. 1 uchwały obowiązuje na obszarze realizacji inwestycji celu publicznego, w okresie niezbędnym do jej realizacji.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że badana uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego podlegającego ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ogłoszenia uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie można dokonać również w oparciu o przepis art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, albowiem brak jest przepisu szczególnego, który przewidywałby ogłoszenie w tym dzienniku uchwał dotyczących uzgodnienia realizacji inwestycji celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych.

Organ nadzoru zwraca w tym miejscu uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Po 228/18, w którym stwierdzono, że: *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*

⁵ Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego z 2018 r., poz. 1017.

nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (...), który obowiązuje od dnia jego podjęcia.

Mając na względzie powyższe, wobec ustalenia, że § 6 uchwały Nr LXX/644/2024 Rady Miejskiej w Policach z dnia 27 lutego 2024 r. *w sprawie uzgodnienia realizacji inwestycji celu publicznego w obrębie strefy ochronnej pomnika przyrody* w sposób istotny narusza art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, stwierdzenie jego nieważności 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 Policach,
- 2) aa.