



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 08 listopada 2024 r.

WP-O.4131.12.2024

Rada Miasta

Ostrów Mazowiecka

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024 poz. 1465 i 1572; *dalej u.s.g.*)

stwierdzam nieważność:

uchwały nr V/41/2024 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 1 października 2024 r. *w sprawie wyrażenia opinii dla pozbawienia charakteru ochronnego lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa położonego na terenie miasta Ostrów Mazowiecka obręb 0001 w części*, tj. w zakresie § 3 ust. 2.

Uzasadnienie

W dniu 1 października 2024 r. Rada Miasta Ostrów Mazowiecka podjęła uchwałę nr V/41/2024 *w sprawie wyrażenia opinii dla pozbawienia charakteru ochronnego lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa położonego na terenie miasta Ostrów Mazowiecka obręb 0001*.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 9 października 2024 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Miasta wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, z późn. zm.) oraz art. 16 ust. 1a i 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2024 r., poz. 530).

Pismem z dnia 6 listopada 2024 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Miasta Ostrów Mazowiecka o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr V/41/2024. W ocenie Wojewody Mazowieckiego, uchwała Rady Miasta Ostrów Mazowiecka nr V/41/2024 w kwestionowanej części istotnie narusza prawo, tj. art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, dalej: *u.o.a.n.*), z uwagi na przewidziany w niej wymóg publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

Mocą ww. uchwały Rada Miasta Ostrów Mazowiecka wyraziła opinię w sprawie pozbawienia charakteru ochronnego lasu, niestanowiącego własności Skarbu Państwa, położonego na terenie miasta Ostrów Mazowiecka. W § 3 ust. 2 uchwały Rada Miasta Ostrów Mazowiecka postanowiła: „Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego”. W ocenie organu nadzoru, określenie wymogu publikacji uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie znajduje podstawy prawnej.

Przepis art. 13 *u.o.a.n.* zawiera katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała się w nim nie mieści. W myśl tego przepisu, w *wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się*:

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

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 niezespólonej;*

5) *wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, 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.*

Organ nadzoru wskazuje, że określony w art. 13 *u.o.a.n.* katalog aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest zamknięty i nie może być dowolnie rozszerzany.

Podkreślić należy, iż żaden przepis ustawy szczególnej nie nakłada obowiązku publikacji aktu z zakresu kwestionowanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności takiego obowiązku nie przewiduje powołany w podstawie prawnej uchwały art. 16 ustawy z dnia 28 września 1991 r. *o lasach*. Przepis ten stanowi: *Minister właściwy do spraw środowiska, w drodze decyzji, uznaje las za ochronny lub pozbawia go tego charakteru, na wniosek Dyrektora Generalnego, zaopiniowany przez radę gminy – w odniesieniu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa (ust. 1). 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. 2). 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. 3).* Mając na uwadze powyższe, nie sposób przyjąć, iż podstawę do ogłoszenia uchwały nr V/41/2024 w wojewódzkim dzienniku urzędowym mógłby stanowić art. 13 pkt 10 *u.o.a.n.*

Podobnie, nie może stanowić podstawy prawnej dla ogłoszenia kwestionowanej uchwały w dzienniku urzędowym, art. 13 pkt 2 *u.o.a.n.* W myśl tego przepisu, ogłoszeniu podlegają akty prawa miejscowego stanowione przez radę gminy, tymczasem uchwała w przedmiocie wyrażenia opinii dla pozbawienia charakteru ochronnego lasu, nie ma waloru przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze działania jednostki samorządu terytorialnego, nie podlega zatem publikacji, jak ma to miejsce w przypadku aktów prawa miejscowego, podjętych na podstawie art. 40 ust. 1 *u.s.g.* Uchwała nr V/41/2024 nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 *Konstytucji RP* oraz art. 40 *u.s.g.*, bowiem nie zawiera norm abstrakcyjnych i generalnych, nie rozstrzyga także o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz ma charakter intencyjny

i wewnętrzny. Uchwała w sprawie opinii dla pozbawienia charakteru ochronnego lasu dotyczy jednorazowej sytuacji i konsumuje się poprzez jednorazowy akt wyrażenia opinii co do pozbawienia charakteru ochronnego lasu.

Z art. 94 *Konstytucji RP* wynika, że organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Oznacza to, że podstawą aktu prawa miejscowego jest upoważnienie ustawowe. Akty prawa miejscowego mają charakter powszechnie obowiązujący (na obszarze działania organów, które je ustanowiły), tym samym nie można do nich zaliczyć aktów wewnętrznych ani aktów skierowanych do określonych podmiotów (indywidualnych).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w postanowieniu z dnia 23 maja 2018 r. wskazał, że: *choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnoszące się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)* (sygn. akt IV SA/Po 245/18).

Powyższe uzasadnia, że uchwała Nr V/41/2024 nie ma charakteru aktu prawa miejscowego i jako taka nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

W myśl art. 91 ust. 1 *u.s.g.*: *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. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz orzecznictwa: Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa*

ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. W judykaturze za istotne naruszenie prawa uznaje się takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego, będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 lipca 2023 r., sygn. akt I SA/Wr 801/22).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne, Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Miasta Ostrów Mazowiecka nr V/41/2024, istotnie narusza obowiązujący porządek prawny, tj. art. 13 *u.o.a.n.*, co czyni koniecznym wyeliminowanie jej, we wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia zakresie, z obrotu prawnego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/