



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 24 maja 2019 r.

Poz. 5186

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.217.2019.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 22 maja 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

orzekam

nieważność uchwały nr VII.54.2019 Rady Gminy Złotów z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie ustanowienia pomnika przyrody – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 kwietnia 2019 r. Rada Gminy Złotów podjęła uchwałę nr VII.54.2019 w sprawie ustanowienia pomnika przyrody, zwaną dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 44 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614, 2244, 2340).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 6 maja 2019 r.

Organ nadzoru dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, stwierdził co następuje:

Zgodnie z art. 44 ust. 1 z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614, 2244 i 2340) ustanowienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje w drodze uchwały rady gminy. W myśl art. 44 ust. 2 tejże ustawy 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.

Powołując się na powyższe upoważnienie Rada Gminy Złotów przedmiotową uchwałą postanowiła ustanowić pomnikiem przyrody „drzewo z gatunku topola szara (*Populus canescens*) o wymiarach: obwód pnia na wysokości pierśnicy (130 cm) – 327 cm, wysokość – 34 m, położony na działce o nr ewid. 8160/4, obręb Międzybłocie w parku w Międzybłociu” (§ 1 ust. 1 uchwały).

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi przepis o wejściu w życie uchwały. Rada w § 7 uchwały postanowiła bowiem, że „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”, co w ocenie organu nadzoru w sposób istotny narusza przepis art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 oraz z 2019 r. poz. 2243).

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że uchwała podjęta w wykonaniu upoważnienia zawartego w art. 44 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614, 2244 i 2340), stanowi akt prawa miejscowego.

Wyjaśnić należy, iż brak jest legalnej definicji aktu prawa miejscowego. Ustawodawca konstytucyjny zalicza je do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązującego na obszarze działania tych organów. Ustawodawca może wprost przesądzić, iż dany akt jest aktem prawa miejscowego. Brak takiego postanowienia nie oznacza jednak, iż danemu aktowi należy automatycznie odmówić takiego charakteru. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06). Charakter generalny mają zaś te normy, które odnoszą się do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, a nie do indywidualnie oznaczonego podmiotu. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że zakazywanie, nakazywanie bądź uprawnienie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach a nie w konkretnej sprawie. Tym samym normy te mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków (por.: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08; wyroki WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1453/10 oraz z 12 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1686/11; wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, iż stanowi ona akt prawa miejscowego. Zawiera ona normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Nośnikiem takich norm jest chociażby przepis § 5 uchwały, w którym sformułowano zakazy odnoszące się do ustanowionego pomnika, a skierowane do adresata powszechnego. Co więcej, ich nierespektowanie stanowić może wykroczenie. Zgodnie bowiem z art. 127 pkt 2 lit. a ustawy o ochronie przyrody, kto umyślnie narusza zakazy obowiązujące w stosunku do pomników przyrody, podlega karze aresztu albo grzywny.

Charakter prawny uchwał podejmowanych na podstawie art. 44 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody i przyznanie im statusu aktów prawa miejscowego nie budzi wątpliwości w orzecznictwie sądownoadministracyjnym (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1540/10; wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 września 2012 r., sygn. akt II SA/Łd 745/12; wyrok NSA z dnia 27 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2729/18; wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 462/18; wszystkie powołane wyroki opubl. w CBOSA).

Skoro zatem przedłożona do oceny uchwała stanowi akt prawa miejscowego, to zapis § 7 tejsze uchwały określający sposób jej wejścia w życie („z dniem podjęcia”), pozostaje w sprzeczności z art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Po pierwsze, rada nie uzależniła wejścia w życie tejsze uchwały od jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Już ustawodawca konstytucyjny przesądza, iż warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, przy czym zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Ustawą, do której odsyła art. 88 ust. 2 Konstytucji RP, jest obecnie ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepis art. 13 przywołanej ustawy zawiera katalog aktów prawnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wśród których, w pkt 2, wymienione są akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy. O tym, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym ma charakter obowiązkowy, wynika z przepisu art. 2 ust. 1 tejsze ustawy.

Po drugie, rada nie wprowadziła odpowiedniego, wymaganego dla aktów prawa miejscowego, *vacatio legis* (tj. okresu, jaki musi upłynąć od momentu ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym do dnia jego wejścia w życie). Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Odstępstwa od tej zasady przewidziane zostały w art. 4 ust. 2 i art. 5 ww. ustawy, przy czym ich zastosowanie winno być wyjątkowe, uzasadnione przesłankami, o których mowa w tych przepisach (ważny interes państwa, brak przeszkód ze strony zasad demokratycznego państwa prawnego), a których występowania w niniejszej sprawie nie stwierdzono.

Organ nadzoru zwraca w tym miejscu uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. akt II FSK 1272/09, w którym Sąd ten stwierdził, że „art. 5 ustawy o publikowaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”. Podzielając prezentowaną w doktrynie krytyczną ocenę tego zapisu (Regina Prażmo-Nowomiejska, Eugeniusz Stobiecki Radca Prawny.2001.6.6 Prawo miejscowe w III Rzeczypospolitej Polskiej. Teza nr 7) dodać należy, że wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków”.

Z uwagi na określone w niniejszej uchwale obowiązki (§ 4) oraz zakazy (§ 5), których umyślne naruszenie zagrożone jest sankcją karną (art. 127 pkt 2 lit. a ustawy o ochronie przyrody), w ocenie organu nadzoru, nie jest dopuszczalne nadanie uchwale wstecznej mocy obowiązującej, czy nawet skrócenie okresu *vacatio legis* w oparciu o przepisy art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Niewypełnienie obowiązku urzędowego ogłoszenia aktu prawa miejscowego, jako warunku koniecznego wejścia w życie takiego aktu, jak również brak wprowadzenia odpowiedniego *vacatio legis*, równoznaczne jest z istotnym naruszeniem wskazanych przepisów prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann