



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 20 marca 2025 r.

Znak: PNK.I.4131.55.2025

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm. – dalej: „u.s.g.”)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/118/2025 Rady Miejskiej w Pińczowie z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie *uzgodnienia przeprowadzenia prac wykonywanych na potrzeby ochrony przyrody na użytku ekologicznym „Winiary”* – w części obejmującej § 5 ust. 1 w zakresie słów: „ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego oraz” i w części obejmującej § 5 ust. 2.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 lutego 2025 roku Rada Miejska w Pińczowie podjęła uchwałę Nr IX/118/2025 w sprawie *uzgodnienia przeprowadzenia prac wykonywanych na potrzeby ochrony przyrody na użytku ekologicznym „Winiary”*. Przedmiotową uchwałą uzgodniono przeprowadzenie prac polegających na usunięciu drzewostanu rosnącego na skarpie powyżej źródła na części użytku ekologicznego „Winiary”. Zakres prac i termin ich wykonania zostały określone w § 2 i § 3 uchwały. W § 5 Rada postanowiła o opublikowaniu uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego i o wejściu uchwały w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia tamże. Podstawę prawną podejmowanej uchwały stanowił m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 45 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2024 r., poz. 1478). Uchwała została przekazana do Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 5 marca 2025 roku. W dniu 11 marca 2025 roku Wojewoda Świętokrzyski zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej o wszczęciu postępowania nadzorczego

oraz wyznaczył termin do 18 marca 2025 r. na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. Rada Miejska w określonym terminie nie odniosła się do zastrzeżeń organu nadzoru.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały pod względem legalności, organ nadzoru stwierdza, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W ocenie organu nadzoru, postanowienia uchwały w zakresie jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego i wejścia w życie po upływie 14 dni od tejże publikacji, nie znajdują uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Zgodnie z 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), 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 powiatowogminnych; 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. Przytoczony przepis określa katalog aktów prawnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Kwestionowana uchwała nie należy do żadnej z wymienionych w tym przepisie kategorii aktów prawnych. Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 u.s.g. W myśl art. 44 ustawy o ochronie przyrody ustanowienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje w drodze uchwały rady gminy (ust. 1). 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 (ust. 2). W art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody ustawodawca określił zakazy, jakie mogą być wprowadzone w stosunku do pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego

lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego (art. 45 ust. 1 pkt 1). Powołany w podstawie prawnej uchwały art. 45 ust. 2 pkt 1 ustawy stanowi, iż zakazy, o których mowa w ust. 1, nie dotyczą prac wykonywanych na potrzeby ochrony przyrody po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody. W ocenie organu nadzoru art. 45 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody nie daje podstaw do wydania aktu normatywnego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego ma znaczenie jedynie 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 generalności uchwały decyduje fakt, że na brzmienie przepisów uchwały będzie mógł się powołać każdy obywatel (z nieoznaczonego kręgu adresatów). Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. Nie budzi wątpliwości, że ustanowienie oraz zniesienie formy ochrony przyrody w drodze uchwały rady gminy podejmowanej na podstawie art. 44 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody następuje poprzez wydanie aktu prawa miejscowego stanowionego w ramach kompetencji prawodawczych rady gminy i podlegającego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwałą taką rada gminy kształtuje zasady ochrony przyrody, kierując akt do adresata generalnego – ogółu obywateli zamieszkałych na określonym terenie (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 maja 2007 r., sygn. akt II SA/Łd 95/07). Uzgodnienie przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych i konserwacyjnych, zgodnie z art. 45 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody ma natomiast charakter indywidualny. Adresatem tej uchwały jest wyłącznie podmiot, który dokona określonych prac, jakie mają być wykonane na potrzeby pielęgnacji użytku ekologicznego. Przedmiotowa uchwała nie posiada ani cech aktu generalnego, ani też abstrakcyjnego, konsumuje się bowiem po upływie okresu, w jakim ma być stosowana. Uchwała Nr IX/118/2025 nie może być zatem uznana za akt prawa miejscowego. Uchwała podjęta na podstawie art. 45 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody uzgadniająca przeprowadzenie zabiegów pielęgnacyjnych w obrębie formy przyrody 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, który występuje o uzgodnienie

(wyrażenie zgody na realizację) określonych prac, jakie mają być wykonane na potrzeby ochrony przyrody (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 5 października 2023 r., sygn. akt II SA/Rz 652/23).

Należy jednak wskazać, iż nieprawidłowość regulacji w/w przepisów uchwały i powodowana tym konieczność ich wyeliminowania ze skutkiem *ex tunc*, nie powoduje konieczności stwierdzenia nieważności całej uchwały. Trzeba bowiem 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 gdzie rada bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale niespełniającej 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 przypadku pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju (np. akt wewnętrzny) - vide wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. II SA/GI 1015/14; wyrok WSA w Kielcach z dnia 2 lutego 2022 r., II SA/Ke 984/21.

W konsekwencji powyższego, należało stwierdzić nieważność § 5 aktu w zakresie wskazanym w sentencji – jako sprzecznego z prawem, pozostawiając pozostałe postanowienia uchwały w mocy.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Józef Bryk
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	2633213.7455845.9587092
Nazwa dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze do uchwały.pdf
Tytuł dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze do uchwały
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4131.55.2025
Data dokumentu	20.03.2025
Skrót dokumentu	D25E398FD662530BE8FB474EA6EB8E53CB972082
Wersja dokumentu	1.7
Data podpisu	20.03.2025 15:23:14
Podpisane przez	Józef Bryk Wojewoda Świętokrzyski
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.126.43.43.

Data wydruku: 24.03.2025

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK (Izabela Antoszevska-Mazur)