

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.126.2024

z dnia 18 października 2024 r.

Rada Gminy Lubrza

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2024.1465 j.t.) stwierdzam nieważność uchwały Nr V/26/24 Rady Gminy Lubrza z dnia 23 września 2024r. w sprawie zaopiniowania projektu Zarządzenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gorzowie Wlkp. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla rezerwatu przyrody „Pniewski Ług”, w części § 3 uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 23 września 2024r. Rada Gminy Lubrza podjęła uchwałę w sprawie zaopiniowania projektu Zarządzenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gorzowie Wlkp. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla rezerwatu przyrody „Pniewski Ług”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 października 2024r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że akt ten w części § 3 istotnie narusza prawo, tj. art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktach prawnych (Dz.U.2019.1461 j.t.).

Rada Gminy w § 3 przedmiotowej uchwały postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego”. Określenie takiego terminu wejścia w życie oznacza, że rada zakwalifikowała uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zapis ten stanowi przekroczenie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W wymienionym artykule ustawodawca postanowił, że 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. Jednocześnie art. 13 pkt 2 i 10 ustawy wyraźnie określił, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organy gmin oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

W ocenie organu nadzoru uchwała w sprawie zaopiniowania projektu Zarządzenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gorzowie Wlkp. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla rezerwatu przyrody „Pniewski Ług” nie posiada cech właściwych dla aktu prawa miejscowego. Nie rozstrzyga bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę

samorządową, lecz jest aktem opiniodawczym wymaganym w procedurze ustanowienia przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska planu ochrony dla rezerwatu przyrody.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U.2024.1478 j.t. dalej – „u.o.p.”) projekt planu ochrony sporządza dla rezerwatu przyrody - regionalny dyrektor ochrony środowiska lub po uzgodnieniu z tym organem - zarządzający rezerwatem albo sprawujący nadzór nad rezerwatem. Projekt planu ochrony dla rezerwatu przyrody, wymaga zaopiniowania przez właściwe miejscowo rady gmin (art. 19 ust. 2 u.o.p.). W myśl art. 19 ust. 6 u.o.p., regionalny dyrektor ochrony środowiska ustanawia, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, plan ochrony dla rezerwatu przyrody w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania projektu planu. Plan ochrony może być zmieniony, jeżeli wynika to z potrzeb ochrony przyrody.

Powyższe oznacza, że przepis art. 19 ust. 2 u.o.p. nie jest przepisem szczególnym, z którego wynika obowiązek publikacji uchwały rady gminy w sprawie zaopiniowania projektu planu ochrony dla rezerwatu przyrody, jak ma to miejsce w przypadku planu ochrony ustanawianego przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska w formie zarządzenia (art. 19 ust. 6 u.o.p.). Brak takiego wskazania w przepisach upoważniających nie stanowi przeszkody do uznania danego aktu za akt prawa miejscowego jeżeli akt ten spełnia określone warunki. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, zgodnie z którym dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego, a więc aktu mającego moc powszechnie obowiązującą, wystarczające jest uznanie, że akt ten zawiera przynajmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, na mocy której przyznawane są uprawnienia lub nakładane obowiązki na podmioty spoza administracji publicznej. W wyroku z 20 października 2021 r., sygn. III OSK 4215/21, Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że: „Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z 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 sytuacji. Akty abstrakcyjne muszą więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty kwalifikowane jako prawo miejscowe skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (osób fizycznych i prawnych, a nawet jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej). Przy czym dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego, wystarczające jest uznanie, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym”.

Podjęta przez Radę Gminy Lubrza uchwała w sprawie zaopiniowania projektu Zarządzenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gorzowie Wlkp. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla rezerwatu przyrody „Pniewski Ług” takich norm nie zawiera. Już sama treść art. 19 ust. 2 u.o.p. pozwala bez wątplenia stwierdzić, że uchwała w sprawie wydania opinii do projektu planu

ochrony dla rezerwatu przyrody nie wpływa bezpośrednio na sferę prawną podmiotów spoza struktur administracji, co do zasady wyklucza uznanie tego aktu za akt prawa miejscowego.

Reasumując należy wskazać, iż badana uchwała nie jest aktem, o którym mowa art.13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktach prawnych, ani żadnym innym aktem prawnym, którego obowiązek publikacji wynika z przepisów szczególnych (art.13 pkt 10 ww. ustawy). Stąd też zasadnym było zakwestionowanie postanowień § 3 uchwały dotyczących wejścia w życie aktu.

Organ nadzoru podziela pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu do wyroku z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Po 228/18, w którym Sąd wyjaśnił, 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 nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (...), który obowiązuje od dnia jego podjęcia”.

W świetle powyższego należało stwierdzić nieważność § 3 przedmiotowej uchwały.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli