



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.335.2026

Katowice, dnia 30 kwietnia 2026 r.

**Rada Miasta Rybnika**

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 397/XXIII/2026 Rady Miasta Rybnika z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych osiemnastu pomników przyrody rosnących na terenie Miasta Rybnika, w części obejmującej § 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 z późn. zm.) w związku z art. 45 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2026 r. poz. 13).

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 26 marca 2026 r. Rada Miasta Rybnika podjęła uchwałę Nr 397/XXIII/2026 w sprawie przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych osiemnastu pomników przyrody rosnących na terenie Miasta Rybnika.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 kwietnia 2026 r.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano m.in. art. 45 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody.

W toku oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została w części z istotnym naruszeniem prawa.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi przepis art. 45 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody, zgodnie z którym ustanowione w stosunku do pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego zakazy, określone w uchwale organu stanowiącego gminy podjętej w oparciu o art. 44 ust. 1 i 2 w związku z art. 45 ust. 1 ww. ustawy, *nie dotyczą prac wykonywanych na potrzeby ochrony przyrody po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody*. W oparciu o wyżej cytowane unormowanie, Rada Miasta Rybnika postanowiła uzgodnić przeprowadzenie zabiegów pielęgnacyjnych osiemnastu pomników przyrody rosnących na terenie Miasta Rybnika.

Uprawnienie do podjęcia uchwały w ww. przedmiocie nie budzi wątpliwości organu nadzoru. Natomiast uznanie, że uchwała w sprawie uzgodnienia przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych pomnika przyrody stanowi akt prawa miejscowego podlegający publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, jak to uczyniła Rada w § 4 uchwały - w przekonaniu organu nadzoru - nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. W przepisie tym Rada postanowiła bowiem, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa*, nie wskazując przy tym podstawy prawnej do żądania takiego ogłoszenia.

Organ nadzoru stwierdza, że postanowienie § 4 uchwały narusza art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, gdyż przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego.

Na mocy art. 13 pkt 2, 7 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się następujące akty prawne wydawane przez organy jednostek samorządu terytorialnego:

2) *akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;*

7) *uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;*

10) *inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.*

Uchwała w przedmiocie uzgodnienia przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych pomnika przyrody nie należy do żadnej z ww. kategorii aktów prawnych.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała 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*. Stanowiący podstawę prawną podjęcia takiej uchwały art. 45 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody nie daje kompetencji 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 jej przepisów będzie mógł się powołać każdy obywatel 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 art. 44 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 na określonym terenie. Nie będzie nim natomiast podjęta na podstawie art. 45 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody uchwała uzgadniająca przeprowadzenie zabiegów pielęgnacyjnych w obrębie formy przyrody. 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, który występuje o uzgodnienie (wyrażenie zgody na realizację) określonych prac, jakie mają być wykonane na potrzeby ochrony przyrody.

Publikacja analizowanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie znajduje również podstaw w przepisach szczególnych, o których mowa w art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...).

W niniejszej sprawie, zdaniem organu nadzoru, wystarczające jest stwierdzenie nieważności jedynie § 4 uchwały przewidującego wejście jej w życie w sposób właściwy dla aktów prawa miejscowego. Wyeliminowanie z obrotu prawnego § 4 uchwały spowoduje, iż jako akt kierownictwa

wewnętrznego wejdzie on w życie z dniem podjęcia. W judykaturze wyrażany jest pogląd, zgodnie z którym należy odróżnić sytuację, gdzie 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, w której rada - jak ma to miejsce w rozpoznanej sprawie - "sztucznie" (bezpodstawnie) nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwalę nie spełniającej 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, z kolei w drugim 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 23 października 2024 r. sygn. akt 472/24, wyrok WSA w Rzeszowie z 5 października 2023 r., sygn. akt II SA/Rz 652/23, wyrok WSA w Kielcach z 11 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1025/20 oraz wyrok tutejszego Sądu z 11 stycznia 2022 r., sygn. akt III SA/Gl 1223/21 – CBOSA), który obowiązuje od dnia jego podjęcia.

W analizowanej sprawie brak w uchwale przepisu wskazującego termin jej wejścia w życie (co jest konsekwencją stwierdzenia nieważności § 4 uchwały) może być odpowiednio sanowany postanowieniem art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, że wójt, burmistrz, prezydent miasta wykonuje uchwały rady gminy i zarazem bezpośrednio zobowiązującym charakterem norm prawa administracyjnego.

Wobec powyższego, organ nadzoru uznał, iż dla doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem możliwe jest w niniejszej sprawie stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części dotyczącej § 4 uchwały i uznanie, że akt ten wchodzi w życie z dniem jego podjęcia.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż 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, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 397/XXIII/2026 Rady Miasta Rybnika z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych osiemnastu pomników przyrody rosnących na terenie Miasta Rybnika - w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

### **Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Elżbieta Żabicka-Łakomy  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego