



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 13 maja 2026 r.

WP-I.4131.110.2026

Rada Miasta Milanówka

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g.”,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 296/XXVI/26 Rady Miasta Milanówka z dnia 27 kwietnia 2026 r. w sprawie uzgodnienia przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych pomników przyrody w zakresie § 5 uchwały, to jest części w jakiej uzależniono wejście w życie aktu od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 kwietnia 2026 r. Rada Miasta Milanówka podjęła uchwałę Nr 296/XXVI/26 w sprawie uzgodnienia przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych pomników przyrody, uzgadniając przeprowadzenie zabiegów pielęgnacyjnych 28 drzew stanowiących pomniki przyrody, określonych w załączniku nr 1 i nr 2 do powołanej uchwały (zwanej dalej "Uchwałą"). Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 4 maja 2026 r.

Jako podstawę prawną Uchwały wskazano art. 7 ust. 1 pkt 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. 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, z późn. zm. - zwanej dalej "u.o.p.").

Zgodnie art. 44 ust. 1 i u.o.p. ustanowienie pomnika przyrody następuje w drodze uchwały rady gminy, w której określa się nazwę pomnika przyrody, jego położenie, sprawującego nadzór, szczególne cele ochrony, w razie potrzeby ustalenia dotyczące jego czynnej ochrony oraz zakazy właściwe dla tego pomnika, wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1 u.o.p. Stosownie zaś do art. 45 ust. 2 pkt 1 u.o.p. zakazy, o których mowa wyżej, nie dotyczą prac wykonywanych na potrzeby ochrony przyrody

po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody. Przepis ten stanowi podstawę prawną do uzgodnienia z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody konkretnych prac, które mają być wykonane na potrzeby pielęgnacji danego pomnika przyrody, a wynikających z jego indywidualnych potrzeb czy uwarunkowań. Czynności te wykraczają poza katalog czynnej ochrony określony w uchwale podejmowanej na podstawie art. 44 ust. 1 i u.o.p., w ramach którego wymienia się działania pielęgnacyjne o charakterze stałym.

W § 2 Uchwały uzgodniono przeprowadzenie zabiegów pielęgnacyjnych polegających na: (1) wykonaniu cięć sanitarnych w celu zdjęcia suchych lub połamanych gałęzi i konarów, (2) wykonaniu cięć korekcyjnych w celu poprawienia statyki drzewa oraz (3) wykonaniu cięć formujących w celu zachowania naturalnego pokroju drzewa. Działania te w istocie stanowią jednorazowe czynności pielęgnacyjne, realizowane w określonym terminie, przez podmiot posiadający uprawnienia do pielęgnacji drzew pomnikowych.

Zgodnie z § 5 tej Uchwały wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Postanowienie to narusza art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. 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 u.o.p., gdyż Uchwała nie jest aktem prawa miejscowego.

O ile nie budzi wątpliwości, że aktami prawa miejscowego są uchwały w sprawie samego utworzenia, jak i zniesienia pomnika przyrody (niewątpliwie zawierają one generalne, czyli skierowane zasadniczo do wszystkich, a nie tylko konkretnie oznaczonych podmiotów nakazy i zakazy wprowadzające albo znoszące pewne ograniczenia w użytkowaniu pomnika przyrody jak i jego najbliższego otoczenia), to nie sposób uznać, aby charakter taki miała uchwała w sprawie uzgodnienia przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych oznaczonego co do tożsamości pomnika przyrody.

Nie sposób przy tym zgodzić się, aby stanowiący podstawę jej wydania art. 45 ust. 2 pkt 1 u.o.p. upoważniał do wydania aktu o charakterze generalnym i powszechnym, który byłby podstawą uzgodnienia przeprowadzenia wszelkich zabiegów pielęgnacyjnych dotyczących danego pomnika przyrody, a wyłącznie taka uchwała mogłaby stanowić akt prawa miejscowego. Treść wskazanego uregulowania nie pozostawia natomiast wątpliwości, że przewiduje ono konieczność dokonania odrębnego uzgodnienia każdorazowej czynności objętej zakazem, potrzebnej dla ochrony pomnika przyrody. Każda taka czynność wymaga odrębnej analizy, a w rezultacie osobnego uzgodnienia i dlatego brak jest w tych ramach możliwości ustanowienia generalnych reguł w odniesieniu do danego pomnika przyrody, a także wobec generalnie określonego kręgu adresatów.

Przedmiotowa Uchwała nie zawiera takich norm - co oznacza, że nie ma ona charakteru aktu prawa miejscowego i nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. W tej sytuacji celowym i uzasadnionym jest stwierdzenie nieważności w części obejmującej § 5 Uchwały.

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 uchwale 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/GI 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 § 5 Uchwały) może być odpowiednio sanowany postanowieniem art. 30 ust. 1 u.s.g., 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 jej § 5 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).

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Miasta Milanówka w części obejmującej § 5 uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w związku z art. 45 ust. 2 pkt 1 u.o.p.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie określonym w części merytorycznej sentencji rozstrzygnięcia, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/