

Pw-I.074.1.244.2021.TW.

Opinia prawna do projektu uchwały cyt. „*w sprawie wyznaczenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Poznania na rzecz zabezpieczenia lasów ochronnych dla miasta przed użytkowaniem rębny*”.

Tytułem wstępu należy zauważyć, iż przedmiotowy projekt uchwały należy uzupełnić w podstawie prawnej o nowy publikator dotyczący ustawy samorządzie gminnym. W tym aspekcie prawidłowy zapis w tym zakresie winien brzmieć: Na podstawie art. 41a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, 1834).

Sygnalizuję następujące wątpliwości prawne:

Kluczowy jest zakres regulacji ustawowej, która został zaproponowany przez inicjatorów ww. projektu uchwały. Mimo, iż autorzy projektu wskazują, iż podstawą prawną przedmiotowego projektu jest norma art. 41a ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, 1834), która odnosi się do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, to sama nazwa uchwały, jak i regulacje prawne zawarte w treści projektu uchwały (vide § 1 i § 2) odnoszą się do kompetencji i to wyłącznych innego organu, którym w tym przypadku jest rada gminy. Zgodnie bowiem z treścią art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym - do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in: stanowienie o kierunkach jego działania (wójta) oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności.

Z ww. normy prawnej, co jest jednoznacznie interpretowany w doktrynie, jak i orzecznictwie sądowym płynie wniosek, iż „*zadania należące do wyłącznej właściwości rady gminy nie mogą być sędowane na wójta ani na żaden inny podmiot. Dla ich skuteczności muszą być realizowane przez radę gminy*” - (vide: B. Dolnicki - Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, wyrok NSA z 26.09.1995 r., SA/Łd 920/95, „Wspólnota” 1997/6, s. 26; wyrok NSA z 21.06.1994 r., SA/Gd 252/94, LEX nr 1688259).

Skoro zatem przepisy rangi ustawowej przesądzą o tym, iż tylko rada gminy może stanowić o kierunkach działania wójta, to tym bardziej sama wójt, jak i inny podmiot np. komitet obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej nie może kreować aktów prawnych (uchwał), które do tych kierunków w sensie ustawowym się odnoszą. Natomiast już sam tytuł projektu uchwały złożony w trybie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (art.41a ustawy o samorządzie gminnym) wskazuje, iż jest to uchwała cyt. „*w sprawie wyznaczenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Poznania na rzecz zabezpieczenia lasów ochronnych dla miasta przed użytkowaniem rębny*”. Kolejne zapisy ww. projektu, o których

mowa w § 1 i § 2 potwierdzają intencję zawartą w nazwie projektowanego aktu prawnego i uszczegółowią na czym mają konkretnie polegać działania Prezydenta w tym obszarze.

Powyższe ustalenia pozwalają stwierdzić, iż dalsze procedowanie ww. projektu uchwały w zaproponowanym kształcie niesie za sobą duże ryzyko wszczęcia postępowania nadzorczego przez Wojewodę Wielkopolskiego i stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały, jako podjętej z istotnym naruszeniem obowiązujących przepisów prawnych, w tym przede wszystkim normy art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Innym problemem, który wyłania się przy analizie treści § 1 i § 2 ww. projektu uchwały jest to, iż zapisy te wykraczają w sensie materialnoprawnym poza zakres dyspozycji art. 18 ust. 2 pkt. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Podstawę przedmiotowych wątpliwości stanowi bogate orzecznictwo sądów administracyjnych, które zrodziło się na tle uchwał rad gmin, które odnosiły się do kwestii stanowienia o kierunkach działania wójta, burmistrza, prezydenta miasta. W wyroku WSA w Łodzi z dnia 3.08.2015 r. III SA/Łd 627/15 czytamy, iż zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. „Przepis ten niewątpliwie wyznacza zakres delegacji ustawowej dla rady gminy. W orzecznictwie i doktrynie prezentowany jest pogląd, że uchwała rady w tej materii winna mieć wyłącznie charakter programowy, czyli intencyjny, wytyczający ogólne zasady postępowania. "Stanowienie" nie może natomiast wkraczać w zakres kompetencji należnych ustawowo wójtowi z mocy ustawy, nie może w żaden sposób narzucać określonych zachowań, czy też przymuszać do określonych działań, a zwłaszcza nakazywać mu stosowanie konkretnych rozwiązań prawnych czy też sposobu załatwienia konkretnej sprawy (por. wyroki: WSA we Wrocławiu z dnia 13 grudnia 2006r., II SA/Wr 504/06; WSA w Gliwicach z dnia 27 sierpnia 2008r., II SA/Gl 575/08; WSA w Opolu z dnia 26 listopada 2009r., II SA/Op 356/09; WSA w Lublinie z dnia 20 stycznia 2011r., III SA/Lu 454/10 i z dnia 7 kwietnia 2011r., III SA/Lu 98/11; NSA z dnia 11 sierpnia 2011r. II OSK 925/11; WSA we Wrocławiu z dnia 3 czerwca 2014r., III SA/Wr 910/13; Cz. Martysz, Komentarz do art. 18 ustawy o samorządzie gminnym, uwaga 5, LEX; P. Chmielnicki, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2007, s. 217-218).

Natomiast w § 1 przedłożonego projektu uchwały czytamy, iż cyt. *„Ustala się kierunki działania Prezydenta Miasta Poznania polegające na podjęciu wszelkich możliwych i prawem dopuszczalnych działań, bez zbędnej zwłoki, mających na celu zabezpieczanie lasów ochronnych, które są położone w granicach miasta Poznania oraz w odległości do 10 km od granicy miasta [dalej "lasy ochronne Poznania"]*, przed użytkowaniem rębnym w ramach

*gospodarki leśnej prowadzonej przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe [dalej PGL LP]”.*

Skoro działania samej rady gminy (miasta) w zakresie stanowienia o kierunkach działania wójta (art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym) nie mogą naruszać jego ustawowych uprawnień, to tym bardziej sam wójt (prezydent) wykonując nakreślone w uchwale kierunki nie może wkraczać w zakres kompetencji zastrzeżonych ustawowo innym podmiotom.

Natomiast już sama dyspozycja art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2021 r. poz. 1275, 1718) stanowi, iż lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, zwane dalej „Lasami Państwowymi”, a art. 4 ust. 3 ww. ustawy określa, iż w ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę leśną, w tym użytkowanie rębne.

Z kolei art. 16 ust. 1 ww. ustawy stanowi, iż Minister właściwy do spraw środowiska, w drodze decyzji, uznaje las za ochronny lub pozbawia go tego charakteru, na wniosek Dyrektora Generalnego, zaopiniowany przez radę gminy – w odniesieniu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa.

Zestawienie przywołanych wyżej przepisów nie powinno pozostawiać wątpliwości, iż oczekiwane w projekcie uchwały działania, tj. cyt. *„zabezpieczenie lasów ochronnych przed użytkowaniem rębnym”*, przynajmniej na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa, nie leży w kompetencjach ustawowych wójta (prezydenta). Tym samym wykracza poza zakres materialnoprawny przewidziany dyspozycją art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie i nie powinno być przedmiotem regulacji uchwałodawczych, nawet przy założeniu, że ich inicjatorem byłaby rada gminy.

Podobnie należy ocenić zapis zawarty w § 2 ust. 1 projektu uchwały, który uszczegóławia opisany w § 1 projektu uchwały zakres kierunków postępowania sprowadzający się do wyznaczenia Prezydentowi Miasta Poznania następującego działania cyt. *„uzyskania respektowania przez PGL LP priorytetu funkcji społecznej w lasach ochronnych Poznania, przez podjęcie negocjacji na szczeblu Regionalnej Dyrekcji LP, zabezpieczających tymczasowo te lasy przed użytkowaniem rębnym. W szczególności dotyczyć to powinno użytku ekologicznego ”Darzybór”*.

W świetle przywołanych przepisów ustawy o lasach - Prezydenta Miasta Poznania nie może cyt. *„uzyskać respektowania przez PGL LP priorytetu funkcji społecznej w lasach ochronnych Poznania”*, albowiem nie ma on (prezydent) w tym zakresie narzędzi prawnych oddziaływania na Lasy Państwowe, także w odniesieniu do użytkowania rębnego. Mógłby on w tym

obszarze podając, jak chcą autorzy, „negocjacje”, rozmowy, konsultacje lub inne sposoby tzw. miękkiego oddziaływania, by próbować przekonać Lasy Państwowe do modyfikacji prowadzonej przez nie gospodarki leśnej, gdzie może pojawiłaby się szansa na uwzględnienie ww. postulatów, choć na pewno nie w kategoriach twardych żądań, tj. zaproponowanego w projekcie uchwały cyt. „uzyskania respektowania.....(…)”

Abstrahując od zasadniczej kwestii, a mianowicie braku legitymacji inicjatorów przedmiotowego projektu uchwały do stanowienia o kierunkach działania Prezydenta Miasta Poznania (art. 18 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 41a ustawy o samorządzie gminnym) wydaje się, iż działania opisane w § 2 ust. 2 mogłyby się mieścić w zakresie przewidzianym dyspozycją art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym tzn. być kierunkami działania Prezydenta Miasta Poznania ale pod warunkiem, iż inicjatywę uchwałodawczą w tym obszarze przejęłaby rada gminy (miasta).

Uwzględniając jednak powyższe ustalenia, tj. wyjście regulacji zaproponowanych w projekcie uchwały (vide § 1 i częściowo § 2) poza materialnoprawne przesłanki określone art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, nawet przy zastrzeżeniu, iż inicjatorem takiego projektu byłaby rada gminy (miasta), a nie jak w tym przypadku komitet obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej to i tak istniałoby duże ryzyko wszczęcia w tym obszarze postępowania nadzorczego przez Wojewodę Wielkopolskiego i stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały, jako podjętej z istotnym naruszeniem obowiązujących przepisów prawnych, w tym przede wszystkim normy art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminny.

radca prawny

Tomasz Witulski