

**UCHWAŁA NR XIII/106/2025
RADY GMINY WIDUCHOWA**

z dnia 26 sierpnia 2025 r.

**w sprawie wyrażenia stanowiska w przedmiocie skargi Gminy Gryfino na uchwałę Rady Gminy
Widuchowa w sprawie uzgodnienia granic Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry**

Na podstawie art.18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz.1572, poz.1907, poz.1940) Rada Gminy Widuchowa uchwala, co następuje:

§ 1. Rada Gminy Widuchowa wyraża stanowisko w sprawie skargi Gminy Gryfino na Uchwałę Nr X/81/2025 z dnia 15 kwietnia 2025 r. w sprawie uzgodnienia granic Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry, którego treść stanowi uzasadnienie do niniejszej uchwały.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy

Bogdan Kosmalski

Uzasadnienie

W dniu 15 kwietnia 2025r. Rada Gminy Widuchowa na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004r. o ochronie przyrody (Dz.U z 2024r. poz. 1478 z późn. zm) podjęła uchwałę nr X/81/2025 w sprawie uzgodnienia granic Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry, zgodnie z wnioskiem Ministra Klimatu i Środowiska stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały wraz z projektem rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry, w którym to rozporządzeniu zostały wskazane nieruchomości, które mają znaleźć się w projektowanych granicach Parku, w tym nieruchomości stanowiące własność Gminy Widuchowa.

W dniu 5 sierpnia 2025r. do Rady Gminy Widuchowa wpłynęła skarga Gminy Gryfino na, jak oznaczono w treści, „uchwałę nr X/81/2025 Rady Gminy Widuchowa z dnia 15 kwietnia 2025r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie Parku Narodowego „Dolina Dolnej Odry” na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności oznaczonej uchwały oraz wstrzymanie jej wykonania.

Z treścią skargi niezwłocznie zapoznał się Przewodniczący Rady Gminy Widuchowa oraz Wójt Gminy.

Zgodnie z utrwalonym już orzecnictwem sądów administracyjnych w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała Rady Gminy, **zdolność procesową ma Wójt, Burmistrz, Prezydent** (Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r. wydanej w sprawie o sygn. akt. I OPS 3/12).

W związku z powyższym Rada Gminy Widuchowa nie podejmuje uchwały stanowiącej odpowiedź na skargę wraz z upoważnieniem Wójta do jej udzielenia.

Jednakże Rada jako organ stanowiący gminy, z uwagi na wyjątkowe okoliczności faktyczne istotne dla gminy i społeczności lokalnej postanowiła uzewnętrznic swoją wolę poprzez zajęcie stanowiska w sprawie złożonej skargi.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 maja 2017 r., sygn. akt I OSK 297/17 - „Uchwała jest nie jedyną, lecz główną formą uzewnętrzniania woli rady. W praktyce organ stanowiący podejmuje także apele, wnioski, rezolucje, stanowiska itp. (Cz. Martysz, A. Wierzbica w: red. B. Dolnicki, Ustawa o samorządzie gminnym, Wolters Kluwer 2016, s. 352, uw. 1). Takie apele czy deklaracje, mieszczą się w mającej kilkaset lat tradycji prawa do petycji. (...) deklaracja bądź apel nie musi dotyczyć wyłącznie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 ust. 1 usg) – w przeciwieństwie do działań władczych, które muszą być oparte na normach prawa materialnego.”.

Pogląd ten podziela NSA m.in w wyroku z dnia 22 października 2021 r., II OSK 1011/21; w wyroku z dnia 18 kwietnia 2018 r., I OSK 552/18; z dnia 2 października 2018 r., II OSK 1804/18 oraz w postanowieniu z dnia 11 lipca 2017 r., I OSK 275/17.

Zatem poza sferą kompetencji prawodawczych, sprowadzających się do wypełniania blankietowych regulacji prawnych, organ stanowiący gminy może przejawiać inny sposób wypowiedzi, w tym poprzez wyrażanie apeli, stanowisk czy opinii.

Podejmowana uchwała jedynie wyraża opinię Rady, nie zawiera dyrektywy czy kierunku działania dla jakiegokolwiek podmiotu, nie posiada charakteru władczego.

Rada Gminy Widuchowa stoi na stanowisku, iż wywiedziona skarga jest nieuzasadniona.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że Skarżący jako przedmiot skargi wskazuje na uchwałę nr X/81/2025 Rady Gminy Widuchowa z dnia 15 kwietnia 2025r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie Parku Narodowego „Dolina Dolnej Odry”, podczas, gdy ze wskazanym numerem i w dniu 15 kwietnia 2025r. została podjęta uchwała w sprawie uzgodnienia granic Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004r. o ochronie przyrody (Dz.U z 2024r. poz. 1478 z późn. zm) określenie i zmiana granic parku narodowego może nastąpić po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego, na których

obszarze działania planuje się powyższe zmiany, oraz po zaopiniowaniu, w terminie 30 dni od dnia przedłożenia tych zmian, przez zainteresowane organizacje pozarządowe.

Z powyższego przepisu wynika jednoznacznie, że do kompetencji organu uchwałodawczego jednostki samorządu terytorialnego należy wyłącznie uzgodnienie granic parku narodowego, nie zaś jakiegokolwiek decyzje władcze w przedmiocie jego utworzenia.

Park narodowy jest bowiem tworzony w drodze ustawy, a rozporządzenie Rady Ministrów określa jego granice.

Udział organów uchwałodawczych jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu parków narodowych polega jedynie na uzgodnieniu ich granic i to tylko wówczas, gdy na ich obszarze działania planuje się utworzenie takiego parku.

Tym samym błędne oznaczenie skarżonej uchwały Rady Gminy jakoby mającej kompetencje do decydowania o utworzeniu parku narodowego jest nieprawidłowe, a przede wszystkim może wprowadzać w błąd społeczność lokalną w tym przedmiocie i nie powinno mieć miejsca.

Nadto należy zauważyć, iż przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, daje legitymację wywiedzenia skargi wyłącznie temu, czyj interes prawny został naruszony. Tym samym prawo do wniesienia takiej skargi przysługuje podmiotowi, który wykaże nie tylko, że posiada interes prawny w zaskarżeniu uchwały, ale nadto, że doszło do naruszenia tego interesu przez zaskarżoną uchwałę.

Pojęcie interesu prawnego nie jest zdefiniowane normatywnie. W doktrynie i orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że interes prawny ma zawsze wynikać z normy prawnej. Co do zasady ma to być norma prawa materialnego. Nie chodzi zatem o jakiegokolwiek interes, tylko o taki interes prawny, który może być wywiedziony z normy prawa materialnego.

Interes prawny musi mieć charakter indywidualny, realny oraz dotyczyć wprost i bezpośrednio podmiotu kwestionującego dany akt. Bezpośredniość interesu prawnego polega na bezpośredniości związku między sytuacją danego podmiotu a normą prawa materialnego, z której wywodzony jest jego interes prawny, natomiast jego realność oznacza, że nie może to być tylko interes przewidywalny w przyszłości, hipotetyczny, ale ma być to interes już rzeczywiście istniejący.

Naruszenie powinno być wyraźne, bezpośrednie, realne i indywidualne, odnoszące się do określonej normy prawnej i konkretnego podmiotu.

Naruszenie interesu prawnego, czyli następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia skarżącego konkretnych uprawnień lub nałożenia na Skarżącego obowiązków, ma być bezpośrednie, a nie jedynie pośrednie.

Obowiązek wykazania naruszenia interesu prawnego spoczywa na Skarżącym. Wnoszący skargę w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym musi wykazać, że istnieje związek między jego prawnie gwarantowaną sytuacją a zaskarżoną uchwałą, polegający na tym, że skarżony akt narusza jego interes prawny.

Nadto do naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego, dającego podstawę do uwzględnienia skargi dochodzi, gdy uchwała skutkująca zniesieniem, ograniczeniem, uniemożliwieniem realizacji uprawnienia skarżącego została wydana z naruszeniem prawa, przy czym to właśnie naruszenie prawa musi pozostawać w związku z ograniczeniem lub zniesieniem uprawnienia.

Skarżący nie wykazał w złożonej skardze, aby posiadał interes prawny lub też zaskarżona uchwała ten interes Skarżącego naruszała.

Uchwała podjęta przez Radę Gminy została podjęta zgodnie z powszechnie obowiązującym prawem. Poza tym Skarżący nie zarzuca jej braku legalności i konkretnych podstaw niezgodności z prawem, a wskazuje jedynie na potencjalne, przewidywalne skutki dla Skarżącego z powodu utworzenia parku narodowego, co należy ponownie podkreślić, nie było w ogóle przedmiotem podjętej uchwały.

Nadto wskazywany przez Skarżącego interes prawny nie ma charakteru bezpośredniego, a nadto skarżona uchwała nie pozostaje w żadnym związku z podnoszonym naruszeniem.

Do wniesienia skargi nie legitymuje stan jedynie zagrożenia naruszeniem, dlatego w skardze należy wykazać, w jaki sposób doszło do naruszenia prawem chronionego interesu lub uprawnienia podmiotu wnoszącego skargę.

Odnosząc się do pozostałej argumentacji podnoszonej przez Skarżącego, to nie można również uznać za zasadne wskazywanie, iż Rada Gminy Widuchowa opiniowała projekt rozporządzenia Rady Ministrów pochodzący z dnia 10 marca 2025r. a nie projekt późniejszy z dnia 23 kwietnia 2025r.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że przedmiotem uchwały Rady nie jest opiniowanie rozporządzenia Rady Ministrów, a zgodnie z przytoczonym powyżej art. 10 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, uzgodnienie granic. Projekt rozporządzenia zawiera jedynie oznaczenie tych granic ze szczegółowym wskazaniem poszczególnych obszarów i numerów działek nieruchomości dotyczących danych jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego też zarzucanie, iż został uzgodniony inny projekt rozporządzenia pozostaje bezzasadny.

Jednakże nawet dokonując porównania projektu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 marca 2025r. i 23 kwietnia 2025r., to należy stwierdzić, że zmiany miały wyłącznie charakter redakcyjny, żaden obszar uzgodnionych granic nie uległ zmianie, i to w przypadku dotyczącym każdej z jednostek samorządu terytorialnego, o czym Skarżący nie wspomina w treści skargi.

W zakresie obszarów i nieruchomości dotyczących Gminy Widuchowa:

1)W § 2 pkt 7,7,8 projektu rozporządzenia z dnia 10 marca 2025r. wpisano:

„7) Obszar 7 w skład którego wchodzi następujące nieruchomości położone w powiecie

gryfińskim (32061)), gminie Widuchowa (32060921)), obrębie ewidencyjnym Widuchowa Międzyodrze (0007) – działki ewidencyjne o numerach: 107, 109, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 126, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141,142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 160 , 162, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 184, 185, 186, 187/1, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 212, 213, 216, 217, 218, 221/2, 222, 231 i 235;

7) Obszar 8 w skład którego wchodzi następujące nieruchomości położone w powiecie gryfińskim (32061)), gminie Widuchowa (32060921)), obrębie ewidencyjnym Widuchowa Międzyodrze (0007) – działki ewidencyjne o numerach: 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10/2, 12, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 27, 28, 29, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 84, 86, 87, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 97/2, 98, 99, 101, 102, 103, 105, 225, 226, 227, 228, 229 i 230;

8) Obszar 9 w skład którego wchodzi następujące nieruchomości położone w powiecie gryfińskim (32061)), gminie Widuchowa (320609 21)), obrębie ewidencyjnym Widuchowa 2 (0016) – działka ewidencyjna numer 712/1.”

2)W § 2 pkt 7,8,9 projektu rozporządzenia z dnia 23 kwietnia 2025r. wpisano :

„7) Obszar 7 w skład którego wchodzi następujące nieruchomości położone w powiecie

gryfińskim (32061)), gminie Widuchowa (32060921)), obrębie ewidencyjnym Widuchowa Międzyodrze (0007) – działki ewidencyjne o numerach: 107, 109, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 126, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141,142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 160 , 162, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 184, 185, 186, 187/1, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 212, 213, 216, 217, 218, 221/2, 222, 231 i 235;

8) Obszar 8 w skład którego wchodzi następujące nieruchomości położone w powiecie gryfińskim (32061)), gminie Widuchowa (32060921)), obrębie ewidencyjnym Widuchowa Międzyodrze (0007) – działki ewidencyjne o numerach: 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10/2, 12, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 27, 28, 29, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 84, 86, 87, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 97/2, 98, 99, 101, 102, 103, 105, 225, 226, 227, 228, 229 i 230;

9) Obszar 9 w skład którego wchodzi następujące nieruchomości położona w powiecie gryfińskim (32061)), gminie Widuchowa (320609 21)), obrębie ewidencyjnym Widuchowa 2 (0016) – działka ewidencyjna numer 712/1.”

Tym samym zmiany były wyłącznie redakcyjne w zakresie użytych zwrotów oraz kolejności numeracji obszarów, nie zaś projektowanych granic parku.

Pozostała argumentacja skargi również nie zasługuje na zasadność.

Ponownie należy podkreślić, że organ stanowiący Gminy Widuchowa miał jedynie kompetencje do uzgodnienia projektowanych granic parku narodowego. Rada Gminy w zakresie podejmowanej uchwały nie oceniała zasadności i wymaganych ustawą przesłanek do jego utworzenia, bo nie miała takiego umocowania.

Tym samym rozbudowana analiza uzasadnienia skargi co do celowości i zasadności utworzenia parku narodowego w ramach złożonej skargi na uchwałę Rady Gminy Widuchowa jest bezprzedmiotowa.

Mając na uwadze powyższe Rada Gminy Widuchowa stoi na stanowisku, iż złożona skarga jest nieuzasadniona.