



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 września 2025 r.

Poz. 3890

WYROK NR II SA/WR 455/24
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 22 stycznia 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis (spr.)

Asesor WSA Malwina Jaworska-Wołyński

Referent stażysta Małgorzata Balowska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 8 stycznia 2025 r.

sprawy ze skargi Invest-Hotels sp. z o.o. z/s w Karpaczu

na uchwałę Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie

z dnia 25 stycznia 2024 r. Nr LXXXII/887/24

w przedmiocie ustanowienia formy ochrony przyrody

I. stwierdza nieważność § 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Szklarska Poręba na rzecz strony skarżącej kwotę 797 zł (siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Szklarskiej Porębie podjęła dnia 25 stycznia 2024 r. uchwałę nr LXXXII/887/24 w sprawie ustanowienia formy ochrony przyrody. Akt został pojęty na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 44 ust. 1, 2 i 3a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1336). Podjęcie uchwały nastąpiło po dokonaniu uzgodnienia z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska we Wrocławiu w trybie art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775).

Rada Miejska w Szklarskiej Porębie uchwaliła:

W § 1. Wskazano, że ustanawia się następujące pomniki przyrody nieożywionej: 1. Głowacz, skała zlokalizowana na działce nr 561/2, obręb 0006, przy ul. Tury-stycznej; 2. Marianki, skały zlokalizowane na działce nr 893/1, obręb 0006, przy ul. Uroczej; 3. Ptasznik, skała zlokalizowana na działce nr 643/1, obręb 0006, przy ul. Okrzei 17; 4. Białe Skały, zlokalizowane na działkach nr 255/1, obręb 0001, nr 385/1, obręb 0005 nad Stacją Kolejową Szklarska Poręba Górna; 5. Orla Skała, zlokalizowana na działce nr 351/1, obręb 0003, przy ul. Orla Skała 3; 6. Karczmarz, skała zlokalizowana na działce nr 420/2, obręb 0005, przy ul. Jedności Narodowej. W § 2 ustanowiono Burmistrza Szklarskiej Poręby organem sprawującym nadzór dla pomników przyrody określonych w ust. 1; w § 3., jako szczególne cele ochrony wyżej wymienionych pomników przyrody wyliczono: 1. utrzymanie we właściwym stanie tworów przyrody nieożywionej; 2. ochronę krajobrazu przyrodniczego miasta; 3. wyjątkowe walory historyczno – kulturowe; 4. kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody. W § 4, w odniesieniu do ustanowionych pomników przyrody wprowadzono następujące zakazy: 1. niszczenia, uszkodzenia lub przekształcania obiektów; 2. wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu. 3. wydobywania dla celów gospodarczych skał i minerałów. 4. umieszczania tablic reklamowych. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Szklarskiej Poręby (§ 5.) i na koniec - § 6. - wejście w życie uchwały określono na 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

W uzasadnieniu wskazano, że zgodnie z obowiązującymi przepisami art. 44 ust. 1, 2 i 3a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1336) ustanowienie pomnika przyrody następuje w drodze uchwały rady gminy wymagającej uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Wskazane do objęcia ochroną pomnikową obiekty skalne posiadają wyjątkowe walory przyrodnicze, krajobrazowe, historyczne i kulturowe. Skała Głowacz położona w Karkonoszach na działce prywatnej. Nazwa historyczna Eliasstein. Granitowa, silnie zwietrzała skała o wysokości ok. 6,0 m w pobliżu dolnej stacji kolejki krzesełkowej na Szrenicę – Szklarska Poręba Marysin, ul. Turystyczna. Stoi na wys. ok. 700 m. Skałkę wieńczy blok przypominający nieco kształtem głowę ludzką. W okresie przedwojennym skała uchodziła za cieszący się popularnością punkt widokowy. Do 1945 r. był pomnikiem przyrody. W pobliżu skały przebiega czarny szlak dookoła Szklarskiej Poręby. Układ współrzędnych 2000: X: 5631712.8, Y: 5536421.8, układ współrzędnych geograficznych: N 50°49'10.6, E 15°31'00.8. Skały Marianki położone w Karkonoszach na działce gminnej. Nazwa historyczna Marienstein. Okazała skała granitowa przy ul. Uroczej – Szklarska Poręba Marysin. Usytuowana na wys. ok. 700 m. Tworzy ją zwarty, silnie spękany masyw o wys. ok. 8,0 m, z kociołkami wietrzeniowymi na górnej powierzchni. W pobliżu znajduje się amfiteatr i dolna stacja kolejki krzesełkowej na Szrenicę. Nazwa skał wywodzi się od założycielki Marysina Marii Pluchovej, której dom miał stać w pobliżu. Do 1945 r. były pomnikiem przyrody. W 1970 r. na skałkach umieszczono tablicę upamiętniającą XXV – lecie polskiego przewodnictwa turystycznego w Sudetach. Układ współrzędnych 2000: X: 5631576.6, Y: 5536585.9. Układ współrzędnych geograficznych: N 50°49'06.2, E 15°31'09.1. Skała Ptasznik położona w Karkonoszach na nieruchomości prywatnej. Nazwa historyczna Vogelstein. Malownicza skała granitowa przy ul. Okrzei – Szklarska Poręba Marysin. Usytuowana na wys. ok. 650 m. Dawniej stanowiła punkt widokowy. Układ współrzędnych 2000: X: 5631809.8, Y: 5536766.1. Układ współrzędnych geograficznych: N 50°49'13.7, E 15°31'18.4. Białe Skały położone w Górach Izerskich częściowo na nieruchomości gminnej, a w części na nieruchomości Skarbu Państwa. Nazwy historyczne Oskarstein, Weissbachstein, Misy Skalne. Okazały granitowy masyw skalny złożony z silnie spękanych filarów i głazów spiętrzonych na wys. 746 m. na pd. Zboczu Hutniczej Górki, bezpośrednio nad stacją kolejową Szklarska Poręba Górna. Poszczególne filary o wys. ponad 10 metrów tworzą skupisko form skalnych z dużym okapem i szczelinami. Na powierzchni występują dobrze wykształcone kociołki wietrzeniowe oraz formacje żyłowe (aplity, pegmatyty, porwałki, szliry smużyste). Skały stanowią punkt widokowy na Szklarską Porębę i Karkonosze zachodnie. Obok skał prowadzi czerwony Główny Szlak Sudecki. Układ współrzędnych 2000: X: 5633229.3, Y: 5536535.1.

Układ współrzędnych geograficznych: N 50°49'58.7, E 15°31'07.1 Orla Skała położona w Karkonoszach na nieruchomości prywatnej. Nazwa historyczna Adlerfels. Grupa granitowych skałek na szczycie wzgórza 556 m. o tej samej nazwie w pobliżu ul. Orla Skała. Na powierzchni występują kociołki wietrzeniowe w różnych stadiach zaawansowania. Do 1945 r. była pomnikiem przyrody. Na szczycie Orlej Skały już w XV wieku miała stać kaplica odpustowa. Układ współrzędnych 2000: X: 5634023.6, Y: 5539594.0. Układ współrzędnych geograficznych: N 50°50'24.7, E 15°33'43.7 Skała Karczmarz położona w Górach Izerskich na nieruchomości gminnej. Nazwa historyczna Gastwirt. Granitowa skała bezpośrednio nad drogą krajową nr 3. Do 1945 r. była pomnikiem przyrody. U podnóża skały prawdopodobnie stała karczma. Na szczycie znajduje się platforma widokowa stanowiąca punkt widokowy na Karkonosze zachodnie. Układ współrzędnych 2000: X: 5632555.7, Y: 5536671.1. Układ współrzędnych geograficznych: N 50°49'37.9, E 15°31'13.8. Mając na uwadze przedstawione wyżej walory reprezentowane przez przedmiotowe twory przyrody nieożywionej podjęcie niniejszej uchwały jest w pełni uzasadnione i konieczne.

Skargę na opisaną uchwałę, w trybie art. 101 u.s.g. złożyła, działając przez zawodowego pełnomocnika Invest-Hotels Sp. z o.o. z/s w Karpaczu, ul. Ogrodnicza 4, zaskarżając tą uchwałę w zakresie jej § 1 pkt 1 dotyczącego ustanowienia pomnikiem przyrody nieożywionej skały Głowacz zlokalizowanej na działce nr 561/2, obręb 0006 w Szklarskiej Porębie przy ul. Turystycznej. Strona skarżąca wniosła: a) o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie o numerze LXXXII/887/24 w zakresie jej § 1 punktu 1; b) na zasadzie art. 61 § 2 pkt 3 oraz § 3 p.p.s.a. o wstrzymanie wykonania zaskarżonej uchwały w zaskarżanym niniejszym zakresie; c) na zasadzie art. 200 p.p.s.a. o zasądzenie na rzecz skarżącego zwrotu kosztów obejmujących także koszty wynagrodzenia adwokackiego - wg norm przepisanych; d) na zasadzie art. 106§3 p.p.s.a. o przeprowadzenie dowodu z dokumentu w postaci ekspertyzy geotechnicznej stateczności wzniesienia skalnego na działce nr 561/2, obręb 006 w Szklarskiej Porębie przy ul. Turystycznej – na fakt stanu masywu skalnego Głowacz, objętego ochroną na podstawie § 1 pkt 1 kwestionowanej uchwały i braku stateczności masywu skalnego oraz zagrożenia powodowanego przez opisany masyw skalny dla życia i zdrowia osób przebywających w ich sąsiedztwie.

W uzasadnieniu skarżąca spółka wskazała, że jest właścicielem działki nr 561/2, obręb 006 w Szklarskiej Porębie, przy ul. Turystycznej. Na działce tej zlokalizowany jest masyw skalny Głowacz, który to masyw został ustanowiony pomnikiem przyrody nieożywionej i objęty ochroną na mocy kwestionowanego zapisu § 1 punktu 1 uchwały Nr LXXXII/887/24 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z 25 stycznia 2024 r. W stosunku do ustanowionego pomnika przyrody nieożywionej wprowadzono w § 4 uchwały zakazy m.in. jego niszczenia oraz uszkodzania lub przekształcania, wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu. Ustanowienie opisanego wyżej masywu skalnego pomnikiem przyrody nieożywionej i objęcie go ochroną wynikającą m.in. z przywołanych wyżej zakazów istotnie narusza interes prawny reprezentowanej przeze mnie Spółki - właściciela nieruchomości, na której posadowiony jest masyw skalny, albowiem wprowadza szereg nakazów i zakazów, wprowadzających ograniczenia w użytkowaniu tak samego masywu skalnego ustanowionego pomnikiem przyrody, jak i terenu wokół niego. Ograniczenia te istotnie, a w sposób sprzeczny z intencją ustanowienia pomników przyrody, ingerują w prawo własności reprezentowanej przeze mnie Spółki, prowadzą do sytuacji stwarzającej bezpośrednie zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi i zwierząt, a także i mienia, zmniejszają wartość nieruchomości należącej do Spółki, koncentrując się na ochronie nieistotnych z punktu widzenia zjawisk przyrody skał, których stan nakazuje ich niezwłoczne zabezpieczenie elementów masywu, a wręcz usunięcie całego masywu, a przynajmniej jego zniszczonych siłami przyrody składników. Podkreślenia wymaga, iż masyw skalny zlokalizowany na działce skarżącej spółki nie posiada żadnych walorów historyczno-kulturowych, jego stan wymaga demontażu i usunięcia masywu, a przynajmniej zabezpieczenia w sposób istotnie ingerujący tak w substancję samego masywu, jak i jego otoczenia, zaś lokalizacja sprawia, iż jest on elementem przyrody nieistotnym z punktu widzenia krajobrazu przyrodniczego miasta oraz kształtowania postaw człowieka wobec przyrody. W tym ostatnim przypadku nie stanowi bowiem narzędzia edukacji przyrodniczej, ani też nie spełnia funkcji informacyjnopromocyjnej w zakresie ochrony przyrody. Zresztą, zgodnie z treścią art. 40 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody pomnikami przyrody są pojedyncze twory przyrody żywej i nieożywionej lub ich skupiska o szczególnej wartości przyrodniczej, naukowej, kulturowej, historycznej lub krajobrazowej oraz odznaczające się indywidualnymi cechami, wyróżniającymi je wśród innych tworów, okazałych rozmiarów drzewa, krzewy gatunków rodzimych lub obcych, źródła, wodospady, wywierzyska, skałki, jary, głazy narzutowe oraz jaskinie. W świetle zaś kryteriów uznawania za pomniki przyrody nieożywionej ujmowanych w treści rozporządzenia Ministra Środowiska z 4 grudnia 2017 r. w sprawie kryteriów uznawania tworów przyrody żywej i nieożywionej

za pomniki przyrody, wydane na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, sporna skała bezzasadnie uznana została za pomnik przyrody nieożywionej. Jako pomniki kwalifikować bowiem można najwyżej, zgodnie z § 3 tegoż rozporządzenia twory przyrody nieożywionej wyróżniające się w skali kraju, województwa lub gminy wśród innych tworów przyrody nieożywionej tego samego typu ze względu na skład petrograficzny - w przypadku skałek (vide ust. 1 pkt 4 rozporządzenia). Przy czym, zgodnie z treścią ust. 2 tegoż rozporządzenia za kryterium uznawania tworów przyrody nieożywionej za pomniki przyrody może być także wyróżnianie się w skali kraju, województwa lub gminy wśród innych tworów przyrody nieożywionej tego samego typu, ze względu na wielkość, inne cechy morfologiczne lub strukturalne, występowanie w skupiskach, reprezentatywność, unikatowość, a także inne wyjątkowe walory przyrodnicze, naukowe, kulturowe, historyczne, krajobrazowe lub estetyczne.

Tymczasem sporna skała nie wyróżnia się ani na tle gminy, województwa a tym bardziej kraju cechami pozwalającymi na jej uznawanie za pomnik przyrody. Jak wynika z załączonej ekspertyzy geotechnicznej, skała ta zlokalizowana jest na warstwie nośnej, stanowiącej skałę miękką, zwiertzałą, lekko zaglinioną o barwie jasnobrązowej i brązowoszarej, zaś sama skała Głowacz stanowi twardą, szarą skałę granitową z luźnymi głazami i odspojonymi blokami skalnymi, do tego wszystkiego niestabilną. Przedmiotowa skała, uznana kwestionowaną uchwałą za pomnik przyrody nie cechuje się zatem żadnymi nadzwyczajnymi właściwościami, które uzasadniałyby jej uznanie za pomnik przyrody. Skład skały - granitowy - nie odbiega od wielu innych tworów skalnych w gminie, które nie stanowią pomników przyrody. Stąd, jej skład petrograficzny, właściwości fizyczne i chemiczne skały, nie wyróżniają jej w żaden sposób na tle innych tworów skalnych i nie uzasadniają uznania jej za pomnik przyrody nieożywionej. Z ostrożności procesowej skarżący wskazuje, co zresztą także wynika z treści załączonej do skargi opinii, iż za uznaniem spornej skały za pomnik przyrody nieożywionej nie przemawiają także ani jej kształt, ani rozmiar, ani też jakiegokolwiek inne cechy geologiczne. Odwołując się zaś w niniejszej sprawie do znajdujących zastosowanie w drodze analogii uregulowań zawartych w art. 40 ust. 2, dotyczących wprawdzie drzew, pozostawieniu spornego masywu skalnego, a tym bardziej uznaniu go za podlegający ochronie pomnik przyrody nieożywionej, co do którego wprowadzono w § 4 zaskarżanej uchwały szereg zakazów, winno sprzeciwiać się jego zlokalizowanie na terenie zabudowanym i stan skały uznanej wadliwie za pomnik, zagrażający ludziom i mieniu, które to kryteria winny skutkować przyjęciem, iż sporna skała zlokalizowana na działce nr 561/2 w Szklarskiej Porębie przy ul. Turystycznej nie tylko nie spełnia kryteriów uznania jej za pomnik przyrody nieożywionej, ale wręcz - z uwagi na bezpieczeństwo ludzi i mienia, winna podlegać rozbiórce. Wobec powyższego, w stosunku do przywołanej we wstępie uchwały, w zaskarżanym niniejszym zakresie, winno nastąpić stwierdzenie jej nieważności. Na koniec strona skarżąca składa wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonej uchwały.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę organ wniosł o jej oddalenie, podtrzymując dotychczasowe stanowisko w sprawie.

Wojewódzki sąd administracyjny zważył:

Stosownie do treści art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych sąd administracyjny sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Natomiast art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm., dalej jako: „p.p.s.a.”) wskazuje, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie między innymi w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Dalej trzeba powiedzieć, że w świetle art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym 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. Po tym terminie uprawnionym do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego, na podstawie art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 p.p.s.a., jest sąd administracyjny na skutek skargi wniesionej przez uprawniony podmiot. W przypadku uznania zasadności skargi, złożonej (jak w rozpoznawanym przypadku) na uchwałę rady gminy w myśl art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę, stwierdza nieważność zaskarżonego aktu w całości lub w części. Wskazane unormowanie nie określa rodzaju naruszenia prawa stanowiącego podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. W ustawie o samorządzie gminnym przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą powstać przy uchwalaniu aktów przez organy gminy. Ustawodawca rozróżnia tu dwa rodzaje naruszeń, tj. naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g.). Zarówno piśmiennictwo, jak i orzecznictwo za istotne naruszenie prawa uznają uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być

tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). 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 samego początku.

W przypadku aktów jednostek samorządu terytorialnego, które obowiązują, unormowana w art. 7 Konstytucji RP, zasada legalizmu, wedle której jednostki te są obowiązane działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, istotnym jest przede wszystkim ustalenie, czy akt podlegający kontroli wynika z delegacji ustawowej do jego wydania. Inaczej mówiąc, czy organowi wydającemu (tu: uchwałę) zostały przekazane kompetencje, czyli czy działa w ramach przekazanych mu uprawnień. Dlatego każdy akt prawa miejscowego musi być zrealizowany w taki sposób, aby nie naruszał przepisów aktów prawnych wyższego rzędu. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa, z uwzględnieniem przepisów regulujących daną dziedzinę.

Przenosząc dotychczasowe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy należy, w pierwszym rzędzie przypomnieć, że zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g. na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydania aktów prawa miejscowego, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej, w granicach i zakresie w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy.

Należy podkreślić, że akty prawa miejscowego, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa o ograniczonym zasięgu terytorialnym (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) zajmują określone miejsce w systemie źródeł prawa. Najważniejszym źródłem prawa jest Konstytucja, dalej ratyfikowane umowy międzynarodowe i ustawy. Wszystkie akty wydawane w ramach upoważnienia ustawowego (rozporządzenia, akty prawa miejscowego), jako akty normatywne niższego rzędu, winny być zgodne ze wskazanymi aktami prawnymi wyższego rzędu. Wykonawczy charakter aktu prawa miejscowego obciąża organ realizujący ustawową normę kompetencyjną w zakresie tworzenia aktu prawa miejscowego do wydawania tych aktów jedynie w granicach upoważnienia ustawowego, a ich celem jest uszczegółowienie przepisów ustawowych na terenie danej gminy.

Mając na uwadze to co dotychczas sąd uznał, że skarga podlega uwzględnieniu. W świetle art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (dalej u.o.p.). ustanowienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje w drodze uchwały rady gminy. Stosownie zaś do ust. 2 tego artykułu uchwała rady gminy, o której mowa w ust. 1, określa nazwę obiektu lub obszaru, jego położenie, sprawującego nadzór, szczególne cele ochrony, w razie potrzeby ustalenia dotyczące jego czynnej ochrony oraz zakazy właściwe dla tego obiektu, obszaru lub jego części, wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1 tej ustawy. Z kolei przepis art. 42 u.o.p. określa, że użytkami ekologicznymi są zasługujące na ochronę pozostałości ekosystemów mających znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej - naturalne zbiorniki wodne, śródpolne i śródleśne oczka wodne, kępy drzew i krzewów, bagna, torfowiska, wydmy, płaty nieużytkowanej roślinności, starorzecza, wychodnie skalne, skarpy, kamieńce, siedliska przyrodnicze oraz stanowiska rzadkich lub chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, ich ostoje oraz miejsca rozmnażania lub miejsca sezonowego przebywania. Natomiast w art. 45 u.o.p. ustawodawca wylicza jakie zakazy mogą być wprowadzone (w drodze uchwały przyp. sądu) w stosunku do pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego. Mogą to zatem być zakazy: 1) niszczenia, uszkodzenia lub przekształcania obiektu lub obszaru; 2) wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsztorowym lub przeciwpowodziowym albo budową, odbudową, utrzymywaniem, remontem lub naprawą urządzeń wodnych; 3) uszkodzenia i zanieczyszczenia gleby; 4) dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody albo racjonalnej gospodarce rolnej, leśnej, wodnej lub rybnej; 5) likwidowania, zasypywania i przekształcania naturalnych zbiorników wodnych, starorzeczy oraz obszarów wodno-błotnych; 6) wylewania gnojowicy, z wyjątkiem nawożenia użytkowanych gruntów rolnych; 7) zmiany sposobu użytkowania ziemi; 8) wydobywania do celów gospodarczych skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, a także

minerałów i bursztynu; 9) umyślnego zabijania dziko występujących zwierząt, niszczenia nor, legowisk zwierzęcych oraz tarlisk i złożonej ikry, z wyjątkiem amatorskiego połowu ryb oraz wykonywania czynności związanych z racjonalną gospodarką rolną, leśną, rybacką i łowiecką; 10) zbioru, niszczenia, uszkodzenia roślin i grzybów na obszarach użytków ekologicznych, utworzonych w celu ochrony stanowisk, siedlisk lub ostoi roślin i grzybów chronionych; 11) umieszczania tablic reklamowych.

Lektura skarżonego aktu wskazuje, że normodawca gminny wprowadził odnośnie do obiektów wymienionych w § 1 uchwały, cztery z ustawowo dopuszczalnych zakazów, t. j.: 1. niszczenia, uszkodzenia lub przekształcania obiektów; 2. wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu. 3. wydobywania dla celów gospodarczych skał i minerałów. 4. umieszczania tablic reklamowych.

Jak oświadczył skarżący do protokołu rozprawy, objęcie wymienionymi zakazami terenu, na którym znajduje się Głowacz, a stanowiącego działkę, która jest własnością strony skarżącej, nie pozwala w należyty sposób wykorzystać jej gospodarczo, a ściślej posadowić tam planowanego hotelu (w miejsce wyburzonego). Skała w wyniku działań atmosferycznych uległa głębokiej erozji i stwarza niebezpieczeństwo dla osób i mienia.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na jednorodne stanowisko, prezentowane w orzecznictwie sądowym, w którym podkreśla się, że przy wydawaniu aktów prawa miejscowego (w tym przypadku wprowadzenia szeregu form ochrony przyrody na działce podmiotu prywatnego) organ stanowiący gminy winien uwzględniać zasadę proporcjonalności wskazaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W przeciwnym bowiem razie przepisy prawa miejscowego mogłyby się stać ukrytą formą wyłączenia, o którym stanowi art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, tyle że jest to wyłączenie bez słusznego odszkodowania (por wyrok NSA z 24 listopada 2017 r. sygn. II OSK 545/16; wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2016 r. sygn. II OSK 785/15).

Dokonując interpretacji kompetencji władzy publicznej istotny jest przepis także art. 7 Konstytucji RP, stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co wiąże się z zasadą zaufania do Państwa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, z uwzględnieniem zasady zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek rzetelnego uzasadniania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek uzasadniania uchwał rady gminy jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej (por. wyroki NSA z 8 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 410/06, z 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1468/08, LEX 490933, z 16 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 2420/10, z 5 marca 2009 r., II OSK 1824/08, CBOSA). Podsumowując, zdaniem sądu, należy podzielić stanowisko orzecznictwa, że brak właściwego uzasadnienia uchwały rady gminy uniemożliwia poznanie motywów podejmowanego aktu. W szczególności jest to istotne w przypadku, gdy treść uchwały ogranicza lub unicestwia prawa rzeczowe osób trzecich (w szczególności, tak jak w rozpoznawanej sprawie-prawa własności, objętego konstytucyjną ochroną, wynikającą z art. 64 Konstytucji). Taka uchwała nie odpowiada zasadom poprawnej legislacji. Można także dodać, że w świetle ust. 2, przywołanego przepisu własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. W konsekwencji dostrzeżenia braku uzasadnienia wprowadzonych obostrzeń z punktu widzenia ingerencji w prawo własności skarżącej spółki, zdaniem sądu w tym składzie, należy stwierdzić nieważność takiej uchwały. Z lektury treści uchwały i jej uzasadnienia nie wynika stanowisko organu gminy o konkretnym rozstrzygnięciu, dotyczącym (jak w sprawie niniejszej) w istocie sytuacji prawnej właściciela gruntu, normowanej art. 140 Kodeksu cywilnego (por. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, wyrok WSA w Warszawie z 26 września 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 821/05, wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 stycznia 2022 r. sygn. VII SA/Wa 1640/21). W prawomocnym wyroku WSA w Poznaniu z 3 marca 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 1222/20 wskazał, że nie sposób uznać, aby rada gminy, realizując swe kompetencje była niczym nieskrępowana. W demokratycznym państwie prawnym nie może być bowiem akceptowane niepoddające się z uwagi na brak uzasadnienia kontroli instancyjnej lub sądowej działanie organu gminy. Wynika to wprost z, przywołanej wcześniej, zasady praworządności, wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP. Jak już była wyżej mowa, właśnie z tej też zasady możliwe jest wyprowadzenie obowiązku sporządzania przez organy władzy publicznej uzasadnień swoich rozstrzygnięć w taki sposób, aby możliwe było dokonanie oceny, czy do ich podjęcia doszło w wyniku wszechstronnej i starannej analizy stanu faktycznego i prawnego danej sprawy.

Odnośnie do rozpoznawanej sprawy należy wskazać, że jak wynika z art. 6 u.o.p., zawierającego katalog form ochrony przyrody, ustanowienie pomnika przyrody jest jedną z nich i stanowi element zmierzający do osiągnięcia celów wskazanych w uchwale. Poza tym, w art. 40 ustawodawca określa co może zostać

zaliczone do pomników przyrody i tak w ust. 1 wskazał, że pomnikami przyrody są pojedyncze twory przyrody żywej i nieożywionej lub ich skupiska o szczególnej wartości przyrodniczej, naukowej, kulturowej, historycznej lub krajobrazowej oraz odznaczające się indywidualnymi cechami, wyróżniającymi je wśród innych tworów, okazałych rozmiarów drzewa, krzewy gatunków rodzimych lub obcych, źródła, wodospady, wywierzyska, skałki, jary, głazy narzutowe oraz jaskinie. Ustęp 3 tego przepisu upoważnia ministra właściwego do spraw środowiska do określenia, w drodze rozporządzenia, kryteriów uznawania tworów przyrody żywej i nieożywionej za pomniki przyrody, odnośnie tworów przyrody nieożywionej - ze względu na ich znaczenie naukowe, estetyczne i krajobrazowe. W rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 4 grudnia 2017 r., w sprawie kryteriów uznawania tworów przyrody żywej i nieożywionej za pomniki przyrody (aktualny stan prawny: Dz. U. 2017.2300 z dnia 2017.12.12) w § 3 ust. 1 kryterium uznawania tworów przyrody nieożywionej za pomniki przyrody stanowi wyróżnianie się w skali kraju, województwa lub gminy wśród innych tworów przyrody nieożywionej tego samego typu ze względu na: 1) intensywność i formę koncentracji wypływu wody, właściwości fizykochemiczne wód, w tym występowanie wód mineralnych lub zlokalizowanie wśród innych form geomorfologicznych - w przypadku źródeł; 2) wysokość - w przypadku wodospadów; 3) intensywność i formę koncentracji wypływu wody, otoczenie charakterystycznymi utworami skalnymi powstałymi z wy-trącania się minerałów z wypływających wód lub zlokalizowanie wśród innych form geomorfologicznych - w przypadku wywierzysk; 4) skład petrograficzny - w przypadku skałek; 5) profil lub inne cechy geomorfologiczne - w przypadku jarów; 6) rozmiar, skład petrograficzny lub inne cechy geologiczne - w przypadku głazów narzutowych; 7) długość korytarzy, wielkość deniwelacji, występowanie innych form geomorfologicznych, w tym form krasowych - w przypadku jaskiń. Ustęp 2 paragrafu 3 rozporządzenia zezwala na zastosowanie kryterium uznawania tworów przyrody nieożywionej za pomniki przyrody także w sytuacji wyróżniania się obiektu w skali kraju, województwa lub gminy wśród innych tworów przyrody nieożywionej tego samego typu, ze względu na wielkość, inne cechy morfologiczne lub strukturalne, występowanie w skupiskach, reprezentatywność, unikatowość, a także inne wyjątkowe walory przyrodnicze, naukowe, kulturowe, historyczne, krajobrazowe lub estetyczne.

W tym kontekście należy stwierdzić, że z przekazanych sądowi akt administracyjnych nie wynika aby „Głowacz, skała zlokalizowana na działce nr 561/2, obręb 0006, przy ul. Turystycznej” posiadała walory, o których mowa wyżej, czyli wyróżniania się jako obiekt w skali kraju, województwa lub gminy wśród innych tworów przyrody nieożywionej tego samego typu, ze względu na wielkość, bądź inne cechy morfologiczne lub strukturalne, unikatowość, albo inne wyjątkowe walory przyrodnicze, naukowe, kulturowe, historyczne, krajobrazowe lub estetyczne. W tym stanie rzeczy nie sposób skontrolować, czy ograniczenie prawa własności, jakie do terenu działki przysługuje stronie skarżącej, miało swoje uzasadnienie dla ochrony ustawowo wskazanych w art. 42 u.o.p. wartości przyrodniczych. W uzasadnieniu uchwały wskazano jedynie (ogólnie), że wszystkie objęte uchwałą obiekty posiadają wyjątkowe walory przyrodnicze, krajobrazowe, historyczne i kulturowe. Odnośnie do skały Głowacz podano jedynie jej historyczną nazwę „Eliasstein”. Obiekt opisano jako granitowa, silnie zwietrzała skała o wysokości ok. 6,0 m. (...), posadowiona na wys. ok. 700 m. Skałkę wieńczy blok przypominający nieco kształtem głowę ludzką. W okresie przedwojennym skała uchodziła za cieszącą się popularnością punkt widokowy. Do 1945 r. był pomnikiem przyrody”. To że w okresie przedwojennym skała Głowacz była uznana za pomnik przyrody może stanowić pewną przesłankę dla obecnych działań rady gminy, ale nie wiedząc jakimi kryteriami posługiwano się w tamtym czasie dla wskazanej kwalifikacji „pomnika przyrody” nie sposób uznać tego argumentu jako wystarczający do akceptacji przyjętej w kontrolowanej uchwale kwalifikacji obiektu i wynikających z niego obostrzeń.

Mając na uwadze powyższe na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzeczono w pkt I wyroku. O kosztach orzeczono w pkt II wyroku na podstawie art. 200 p.p.s.a.