



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 września 2025 r.

Poz. 3893

WYROK NR II SA/WR 816/24
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 8 maja 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel (spr.)

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

Asesor WSA Malwina Jaworska-Wołyński

asystent sędziego Sławomir Mirowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 8 maja 2025 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Żmigrodzie
z dnia 18 czerwca 2001 r. Nr 202.XXIII.2001
w przedmiocie utworzenia użytków ekologicznych

**I. stwierdza nieważność poz. 42 załącznika nr 1 oraz załącznika graficznego nr 29 do załącznika nr 2
zaskarżonej uchwały;**

**II. zasądza od Gminy Żmigród na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 (słownie: czterysta
osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Wojewody Dolnośląskiego (dalej jako Wojewoda lub strona skarżąca) jest uchwała Rady Miejskiej w Żmigrodzie (dalej jako Rada lub organ) z dnia 18 czerwca 2001 r., nr 202.XXIII.2001, w przedmiocie utworzenia użytków ekologicznych (dalej jako uchwała). W jej treści Wojewoda zarzucił podjęcie załącznika nr 1 uchwały w części dotyczącej pozycji 42 „Zestawienie powierzchni planowanych do objęcia ochroną jako użytek ekologiczny” oraz załącznika nr 29 do załącznika nr 2 do uchwały do uchwały, określającego granice działek użytku, z istotnym naruszeniem art. 87 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, dalej jako Konstytucja RP) i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm., dalej jako u.s.g.), polegającym na ustanowieniu przepisu aktu prawa miejscowego obowiązującego poza obszarem gminy Żmigród.

W rezultacie Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności pozycji 42 „Zestawienie powierzchni planowanych do objęcia ochroną jako użytek ekologiczny” załącznika nr 1 do uchwały oraz załącznika nr 29 do załącznika nr 2 do uchwały, określającego granice działek. Jednocześnie strona skarżąca wniosła o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wskazał, że zaskarżona uchwała, będąca aktem prawa miejscowego, może obowiązywać i stanowić źródło powszechnie obowiązującego prawa, tylko na obszarze działania tego organu, tj. na obszarze Gminy Żmigród. Tymczasem wprowadzenie formy przyrody przez Radę Gminy i Miasta Żmigród na działce nr 316/208, która nie występuje w operacie ewidencyjnym na terenie Gminy Żmigród, lecz w Gminie Trzebnica, obręb Koniowo, uznane musi być za istotne naruszenie prawa, polegające na ustanowieniu aktu prawa miejscowego poza obszarem działania Gminy Żmigród.

W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o uwzględnienie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 935 ze zm., dalej jako u.p.s.a.), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Zakres kontroli sprawowanej określa zaś ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1267), stanowiąc w art. 1 ust. 2, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem jej zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Stosownie do treści art. 147 § 1 u.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Poza sporem pozostaje jednocześnie, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP.

Odnośnie do uchwał organów gminy przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O sprzeczności z prawem, skutkującej stwierdzeniem nieważności, stosownie do art. 91 ust. 4 u.s.g., można mówić w sytuacji „istotnego naruszenia prawa”. Wobec braku ustawowej definicji tego pojęcia, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wypracowano pogląd, że są to takie naruszenia prawa jak: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, przepisów wyznaczających podstawę prawną podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego i prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Konstytucja RP w art. 87 i art. 94 definiuje akty prawa miejscowego jako ustanowione przez organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, źródła prawa Rzeczypospolitej Polskiej powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły, przy czym zasady i tryb wydawania aktów określa ustawa. Także art. 40 ust. 1 u.s.g. stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jednocześnie na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2001 r. nr 99, poz. 1079 ze zm.) rada gminy mogła wprowadzić formy ochrony przyrody, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 4 i 6, jeżeli wojewoda nie wprowadził tych form.

W okolicznościach sprawy nie budzi wątpliwości Sądu, że wprowadzenie formy przyrody w postaci użytków ekologicznych przez Radę na działce nr 316/208 nastąpiło na obszarze, który nie należy do Gminy Żmigród, a tym samym Rada wykroczyła poza swoje kompetencje. W rezultacie rację miał Wojewoda, że w sprawie mamy do czynienia z istotnym naruszeniem prawa, polegającym na ustanowieniu aktu prawa miejscowego poza obszarem działania Gminy Żmigród.

Reasumując, wobec stwierdzonych naruszeń na zasadzie art. 147 § 1 u.p.p.s.a., Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części zaskarżonej, uwzględniając tym samym skargę w całości.

Orzeczenie o kosztach wynika z treści art. 200 i art. 205 § 2 u.p.p.s.a. uwzględniając poniesione przez stronę skarżącą celowe koszty w łącznej kwocie 480 zł (wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika).