

UCHWAŁA NR
RADY POWIATU W GRYFINIE

z dnia 2025 r.

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

Na podstawie § 10 ust. 2 Regulaminu Rady Powiatu w Gryfinie stanowiącego załącznik nr 1 do Statutu Powiatu Gryfińskiego, stanowiącego załącznik do uchwały nr XLII/283/2018 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Gryfińskiego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2018 r. poz. 4175 ze zm.: z 2020 r. poz. 1730, z 2025 r. poz. 2571) Rada Powiatu w Gryfinie uchwała, co następuje:

§ 1. Rada Powiatu w Gryfinie wyraża stanowisko w sprawie skargi Gminy Gryfino na Uchwałę Nr XI/84/2025 z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie uzgodnienia granic Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry, którego treść stanowi załącznik 1 do niniejszej uchwały.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

Hubert Andrych

Załącznik do uchwały Nr

Rady Powiatu w Gryfinie z dnia.....2025 r.

W dniu 5 sierpnia 2025 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, za pośrednictwem Rady Powiatu w Gryfinie, wpłynęła skarga - wniesiona przez Gminę Gryfino - na uchwałę nr XI/84/2025 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie uzgodnienia granic Parku Narodowego Dolina Dolnej Odry. Wnosząc ww. skargę Gmina Gryfino wniosła, w szczególności, o stwierdzenie nieważności powyższej uchwały w całości, a także o wstrzymanie wykonania zaskarżonej uchwały.

Na wstępie wyjaśnić należy, że Rada Powiatu w Gryfinie nie podejmuje uchwały stanowiącej odpowiedź na skargę wraz z upoważnieniem Starosty do jej udzielenia, bowiem jak wynika z utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych, to Starosta - jak podmiot uprawniony do reprezentowania Powiatu na zewnątrz - posiada kompetencje i zdolność procesową do prezentowania Powiatu w przed sądem administracyjnym, w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała Rady Powiatu.

W związku z powyższym Rada Powiatu w Gryfinie- mając na uwadze doniosłość zaskarżonej uchwały zarówno dla Powiatu jak i dla społeczności lokalnej - przedstawia swoje stanowisko, w którym ustosunkowuje się do zarzutów i twierdzeń podniesionych w skardze. Możliwość podjęcia takiej uchwały potwierdza m.in. z wyroku NSA z dnia 22 października 2021 r., II OSK 1011/21 jak i z wyroku NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., I OSK 552/18. Organ stanowiący ma kompetencję do podejmowania uchwał w przedmiocie wyrażenia stanowiska czy opinii. Podjęta uchwała nie ma przy tym charakteru władczego.

Rada Powiatu w Gryfinie jednoznacznie stoi przy tym na stanowisku, że z twierdzeniami podniesionymi w skardze nie sposób się zgodzić, z uwagi na niżej przytoczone okoliczności faktyczne i prawne.

Celem należytego wyjaśnienia sprawy wskazać należy, że w dniu 28 maja 2025 r. Rada Powiatu w Gryfinie podjęła uchwałę nr XI/84/2025 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie uzgodnienia granic Parku Narodowego Dolina Dolnej Odry, działając na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, który to przepis stanowi, iż *„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. Niezłożenie opinii w przewidzianym terminie uznaje się za brak uwag.”*

Analiza treści skargi prowadzi do wniosku, że Gmina Gryfino podnosi zastrzeżenia w przedmiocie tego, iż projekt rozporządzenia Rady Ministrów

w sprawie utworzenia Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry nigdy nie został do niej przesłany celem uzgodnienia, a ponadto, że ww. projekt nie został poddany szerokim konsultacjom społecznym z mieszkańcami zarówno na terenie Gminy Gryfino jak i na terenie Powiatu Gryfińskiego (oraz na terenach innych jednostek samorządu terytorialnego, na których ma być utworzony park narodowy). W tym zakresie należy jednak wskazać, że ww. zarzuty nie odnoszą się do zaskarżonej uchwały i czynności podjętych przez Radę Powiatu w Gryfinie tylko dotyczą działań lub zaniechań organów administracji rządowej. Okoliczność ta nie może stanowić podstawy do stwierdzenia przez sąd administracyjny nieważności uchwały. Obowiązek przekazania projektu do właściwych organów samorządu terytorialnego spoczywa na organie prowadzącym procedurę utworzenia parku narodowego – w tym przypadku właściwym ministrze, a nie na radzie powiatu. Rada powiatu uczestniczy w tej procedurze jedynie w zakresie uzgodnienia projektu w odniesieniu do obszaru własnego powiatu, nie posiadając kompetencji do badania tego jakie inne jednostki samorządu terytorialnego powinny również uczestniczyć całej procedurze.

Niezależnie od powyższego, na marginesie, wskazać należy, że zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody projekt rozporządzenia w sprawie utworzenia parku narodowego jest uzgadniany m.in. z radami gmin oraz radami powiatów, na obszarze których park ma być utworzony. W przypadku Gminy Gryfino, której obszar nie jest objęty granicami projektowanego parku, przepisy nie przewidują obowiązku kierowania projektu rozporządzenia do uzgodnienia. Ww. przepis określa zamknięty katalog podmiotów, z którymi projekt rozporządzenia ma zostać uzgodniony i brak jest w nim ościennych jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym wydaje się, że nie doszło w tym zakresie do podjęcia jakichkolwiek czynności z naruszeniem przepisów prawa.

Rada Powiatu w Gryfinie odnosząc się do stwierdzenia Gminy Gryfino, iż wskazana uchwała narusza interes prawny dotyczący nieruchomości położonych na jej terenie, w tym działek nr 8, 12, 14, 16 i 18 w obrębie Gryfino 3, wskazuje, że zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej w Gryfinie Nr XL/314/21 z dnia 26 sierpnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Gryfino, obszar na którym znajdują się ww. nieruchomości został określony jako obszar Międzyodrza.

Dla przedmiotowego terenu w studium zostały ustalone cele i preferencje rozwoju, w szczególności: ochrona walorów środowiska przyrodniczego, w tym krajobrazu, zachowanie i rozwój korytarza ekologicznego o znaczeniu krajowym i europejskim, predyspozycja obszaru dla rozwoju turystyki i rekreacji w oparciu o potencjał środowiskowy oraz infrastrukturę towarzyszącą, przy jednoczesnym uwzględnieniu wymogów ochrony przyrody, podkreślenie znaczenia gospodarczego Odrzańskiej Drogi Wodnej.

Ponadto na potrzeby opracowania studium jednostki planistyczne zostały wyodrębnione z uwzględnieniem zarówno uwarunkowań środowiskowych, jak i głównych kierunków rozwoju przestrzennego gminy. Z powyższego wynika, iż przeznaczenie przedmiotowych działek, jak również sposób ich zagospodarowania, pozostają w zgodzie z przyjętymi celami i kierunkami rozwoju gminy, a tym samym brak jest podstaw do przyjęcia, że wskazana uchwała narusza interes prawny Gminy Gryfino. Tym bardziej, że wymienione działki leżą poza granicami planowanego Parku Narodowego Dolina Dolnej Odry i jego otuliny.

Mając powyższe na uwadze należy uznać, że skarżąca Gmina nie przedstawiła żadnych zarzutów proceduralnych jakich miałyby się dopuścić Rada Powiatu w Gryfinie podejmując zaskarżoną uchwałę. Potwierdza to więc fakt, że podejmując przedmiotową uchwałę Rada Powiatu w Gryfinie działała w granicach i na podstawie obowiązujących przepisów prawa, realizując jedynie ustawowo przewidzianą kompetencję. Procedura podjęcia uchwały została przeprowadzona prawidłowo i zgodnie z wymogami ustawy.

Uwzględniając powyższe, w ocenie Rady Powiatu w Gryfinie, Gmina Gryfino nie posiada legitymacji skargowej w przedmiotowej sprawie.

Zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że *„Do wniesienia skargi na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (i odpowiadającego mu art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym) nie legitymuje stan zagrożenia naruszeniem prawa, ani nawet samo naruszenie prawa, bez wykazania związku tego naruszenia z sytuacją prawną skarżącego. Interes prawny musi być aktualny, a nie ewentualny. Poza tym, tak określony interes prawny musi być „własny”, osobisty, indywidualny, czyli nie można go wywodzić z sytuacji prawnej innego podmiotu. Źródłem interesu prawnego lub uprawnienia jest norma prawa materialnego. Przez interes prawny, w przeciwieństwie do interesu faktycznego, rozumie się przyznany przepisami prawa materialnego zakres uprawnień podmiotu, kształtujący jego sytuację prawną. Naruszenie tego interesu następuje wtedy, gdy zaskarżonym aktem zostaje odebrane lub ograniczone jakieś prawo skarżącego wynikające z przepisów prawa materialnego, względnie zostanie nałożony na niego nowy obowiązek lub też zmieniony obowiązek dotychczas na nim ciążyący. Ponadto interes prawny musi być bezpośredni, konkretny i ma mieć realny charakter. Naruszenie interesu prawnego musi powodować dla strony skarżącej negatywne konsekwencje prawne. Brak ochrony w obowiązujących przepisach prawa powoduje, że strona ma wyłącznie interes faktyczny, to znaczy, że jest jedynie*

zainteresowana, aby zapadło korzystne dla niej rozstrzygnięcie w sprawie.” (zob. postanowienie NSA z dnia 17 lipca 2018 r., sygn. akt: I OSK 1636/18).

Z powyższego wynika, że interes prawny jest naruszony tylko wtedy, gdy zaskarżony akt wpływa bezpośrednio na sytuację prawną skarżącego, w szczególności poprzez zmianę jego praw lub obowiązków. Ponadto, dla ustalenia istnienia interesu prawnego konieczne jest podanie normy prawnej, która nakazuje albo zakazuje określonego zachowania. W niniejszej sprawie taka sytuacja nie zachodzi. Gmina Gryfino nie wykazała aby uchwała nr XI/84/2025 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie uzgodnienia granic Parku Narodowego Dolina Dolnej Odry w jakikolwiek sposób naruszała jej interes prawny. Uchwała ta dotyczy wyłącznie obszaru Powiatu Gryfińskiego i nie obejmuje terenu Gminy Gryfino, a więc nie ingeruje w jej zadania ani kompetencje i nie nakłada na nią żadnych obowiązków.

Również podnoszone przez Gminę Gryfino okoliczności, że planowane utworzenie parku narodowego w bezpośrednim sąsiedztwie jej granic może ograniczyć możliwości zagospodarowania terenów gminnych, obniżyć wartość jej nieruchomości czy też negatywnie wpłynąć na realizację inwestycji komunalnych oraz prowadzenie gospodarki łowieckiej nie świadczą o tym, że Skarżąca Gmina ma legitymację skargową w rozumieniu art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Zaskarżona uchwała nie ustanawia ani nie zmienia bowiem zasad zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Gryfino, nie ingeruje w jej mienie, inwestycje czy kompetencje w zakresie gospodarki łowieckiej. Po drugie, podnoszone przez Gminę Gryfino skutki utworzenia w bezpośrednim sąsiedztwie Parku Narodowego (a więc nawet nie skutki podjęcia przez Radę Powiatu zaskarżonej uchwały) mają charakter wyłącznie potencjalny i uzależniony od przyszłych, niepewnych zdarzeń. Jak zostało natomiast wskazane wyżej, interes prawny musi być aktualny, rzeczywisty i konkretny, a nie oparty na przypuszczeniach co do możliwych skutków w przyszłości. W konsekwencji Rada Powiatu w Gryfinie stoi więc na stanowisku, że Gmina Gryfino nie posiada legitymacji do wniesienia skargi.

W dalszej części skargi Gmina Gryfino szeroko kwestionuje celowość utworzenia parku narodowego na terenie Międzyodrza. Okoliczność ta również nie stanowi jednak podstawy do żądania stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Zarzut kwestionowania celowości utworzenia parku narodowego odnosi się bowiem również wyłącznie do działań ministerstwa i organów państwowych, a nie do skarżonej uchwały. Z tego względu również powyższe nie może stanowić podstawy do wniesienia skargi na uchwałę powiatu w rozumieniu art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

W skardze z dnia 28 lipca 2025 r. zostało także podniesione, że wątpliwości budzi również tryb ustalania granic otuliny Parku Narodowego, która – zgodnie z przepisami ustawy o ochronie przyrody – może zostać wyznaczona w drodze

rozporządzenia ministra właściwego ds. środowiska bez udziału (bez zgody) jednostki samorządu terytorialnego, na której ta otulina miałaby się znajdować. Zdaniem Gminy Gryfino pominięcie udziału jednostek samorządu terytorialnego w procesie ustalania granic otuliny parku narodowego stanowi istotne naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

W ocenie Rady Powiatu w Gryfinie powyższy zarzut również należy uznać za nietrafiony. Odnosząc się do powyższego trzeba ponownie zauważyć, że jest to kolejny zarzut, który pozostaje bez związku z przedmiotem oraz trybem procedowania przez Radę Powiatu w Gryfinie zaskarżonej uchwały. Niezależnie od powyższego Rada Powiatu w Gryfinie zwraca uwagę, że ustawa wyraźnie przewiduje obowiązek uzgodnienia zmian granic parku z właściwymi miejscowo organami samorządowymi, natomiast przebieg otuliny pozostaje w gestii rozporządzenia Rady Ministrów i nie wymaga uzgodnień ani zgody jednostek samorządu terytorialnego. Nie można więc czynić zarzutów, że przebieg otuliny nie został uzgodniony w sytuacji gdy przepisy prawa nie przewidują takiego obowiązku. Tym samym, ponownie wskazać należy, że zastrzeżenia dotyczące przebiegu otuliny lub samej koncepcji utworzenia parku narodowego, a więc do czynności, które należą do kompetencji organów państwowych, przede wszystkim Ministra właściwego ds. środowiska oraz Rady Ministrów, nie mogą stanowić zarzutu wobec uchwały powiatu.

W świetle powyższego Rada Powiatu w Gryfinie stoi na stanowisku, że Gmina Gryfino nie posiada legitymacji do wniesienia skargi z uwagi na brak interesu prawnego. Ponadto, wskazane w skardze zarzuty odnoszą się w rzeczywistości do działań organów administracji rządowej oraz kwestionowania celowości utworzenia parku i trybu procedowania projektu rozporządzenia, a nie do czynności Rady Powiatu w Gryfinie. Zaskarżona uchwała została podjęta zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i nie narusza praw ani interesów skarżącej, wobec czego skarga jest bezzasadna i powinna zostać oddalona.