



Bydgoszcz, 31 października 2025 r.

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

**Pan
Jacek Żurawski
Burmistrz
Miasta Kowalewo Pomorskie**

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WNK.IV.4131.69.2025

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XIX/120/25 Rady Miejskiej w Kowalewie Pomorskim z dnia 25 września 2025 r. w sprawie użytków ekologicznych

UZASADNIENIE

W dniu 25 września 2025 r. Rada Miejska w Kowalewie Pomorskim działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) oraz art. 44 ust. 1, 2, 3a i art. 45 ust. 1 w związku z art. 153 i 157 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1940 oraz z 2025 r. poz. 884), po uzgodnieniu z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, podjęła uchwałę w sprawie użytków ekologicznych. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 1 października 2025.

Zawiadomieniem z 23 października 2025 znak: WNK.IV.4131.69.2025 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Burmistrz Miasta Kowalewo Pomorskie w wyznaczonym terminie nie ustosunkował się do zarzutów zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego. Organ nadzoru podtrzymuje stanowisko zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Organ nadzoru zauważa, że w § 1 uchwały Rada Miejska określiła użytki ekologiczne na terenie Gminy Kowalewo Pomorskie, położone na terenach zarządzanych przez Nadleśnictwo Golub-Golub-Golub-Dobrzyń.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody ustanowienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje w drodze uchwały rady gminy. Uchwała rady gminy, o której mowa w ust. 1, określa nazwę danego 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.

Wymienione wyżej przepisy ustawy o ochronie przyrody w zakresie przedmiotowym tworzą zamknięty katalog elementów kształtujących treść uchwały w sprawie użytków ekologicznych. Konstrukcja gramatyczna tych przepisów wskazuje, że uchwała w sprawie użytków ekologicznych obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w tym przepisach. Pominięcie przez radę miejską któregośkolwiek z wymienionych w ustawie elementów wynikających z art. 44 ust. 2 skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Organ stanowiący zobowiązany jest bowiem wykonać upoważnienie w całości, a nie jedynie w części (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 grudnia 2022 r. sygn. akt II SA/Kr 909/22; CBOSA).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt badanej uchwały, należy zauważyć, że jednym z niezbędnych elementów, jaki powinien znaleźć się w przyjętej przez radę uchwale jest wskazanie nazwy poszczególnego użytku ekologicznego. Tymczasem w treści § 1 uchwały w tabeli pierwszej "Nazwa" nie wskazano nazw konkretnych użytków ekologicznych, ograniczając się jedynie do przyjęcia ogólnej nazwy "użytek ekologiczny", w stosunku do każdego wymienionego w tabeli obszaru. W tym miejscu należy podkreślić, że użytek ekologiczny należy do typów obszarów chronionych, które obejmują zarówno obszarowe formy ochrony przyrody i indywidualne (obiektywne) formy ochrony przyrody. Użytki ekologiczne należą do tych drugich. W związku z tym, że określenie nazwy każdego użytku ekologicznego ma charakter obligatoryjny, pominięcie tego elementu w uchwale stanowi istotne naruszenie ustawy o ochronie przyrody.

W tym miejscu należy podkreślić, iż organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt , publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. 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 daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt , wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt , wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIX/120/25 Rady Miejskiej Kowalewa Pomorskiego z dnia 25 września 2025 r. w sprawie użytków ekologicznych - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski

Michał Szybel