



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.152.4.2026.MW3

Wrocław, 23 czerwca 2026 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662),

stwierdzam nieważność

uchwały nr 139/XXIX/26 Rady Miasta i Gminy Wleń z dnia 28 maja 2026 r. w sprawie rozpatrzenia petycji z dnia 30 marca 2026 r.

Uzasadnienie

Rada Miasta i Gminy Wleń na sesji w dniu 28 maja 2026 r. podjęła uchwałę nr 139/XXIX/26 w sprawie rozpatrzenia petycji z dnia 30 marca 2026 r., zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu 3 czerwca 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w związku z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662), art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2026 r. poz. 13) oraz art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), polegającym na podjęciu uchwały bez podstawy prawnej dla organu stanowiącego gminy oraz z naruszeniem zakresu kompetencji właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

Mocą § 1 uchwały nr 139/XXIX/26 Rada Miasta i Gminy Wleń uznała petycję - sprzeciw wobec planów utworzenia nowego rezerwatu przyrody wzdłuż ciekę wodnego Lipka w Nielestnie, wniesioną w dniu 30 marca 2026 r., za zasługującą na uwzględnienie z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu uchwały.

W przedmiotowej uchwale jako podstawę prawną wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 i 18 b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach, przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.

Stosownie do art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach, „1. Adresat petycji, który jest niewłaściwy do jej rozpatrzenia, przesyła ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia jej złożenia, do podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję. 2. Jeżeli petycja dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne podmioty, adresat petycji rozpatruje ją w zakresie należącym do jego właściwości oraz przekazuje ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie, o którym mowa w ust. 1, do pozostałych właściwych podmiotów, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję”.

O właściwości organu stanowiącego albo wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego przesądza związek treści żądania petycji z zakresem zadań lub kompetencji danego organu. W sprawie rozstrzygniętej przedmiotową uchwałą mamy do czynienia z kwestią, co do której przepisy rangi ustawowej przewidziały właściwość innego organu, aniżeli rada gminy (miasta).

Powołanie do życia rezerwatu, zgodnie z postanowieniami art. 13 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, następuje w formie zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Zarządzenie to, zgodnie z postanowieniami art. 94 Konstytucji RP, będzie jednym ze źródeł prawa miejscowego. W myśl art. 13 ust. 3a ustawy o ochronie przyrody projekty planów ogólnych gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, w części

dotyczącej rezerwatu przyrody i jego otuliny, wymagają uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na cele ochrony rezerwatu przyrody. Zatem akt o utworzeniu rezerwatu przyrody ma charakter nadrzędny wobec generalnych aktów planistycznych gminy (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 30 stycznia 2014 r. sygn. akt II SA/Rz 1071/13, wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1211/14).

Przedmiotową petycją wyrażono sprzeciw wobec planów utworzenia nowego rezerwatu przyrody wzdłuż cieków wodnych Lipka w Nieleśnie w obawie przed ograniczeniami lub całkowitym zakazem prowadzenia działalności turystycznej i rekreacyjnej, pozbawieniem mieszkańców źródła dochodu i zahamowaniem rozwoju turystycznego regionu, a także w obawie, iż rezerwat zablokuje lub znacznie wydłuży plany inwestycyjne mieszkańców, takie jak: budowa domu mieszkalnego, niezbędne remonty istniejących budynków, ogrodzeń oraz naprawa infrastruktury na posesjach, rozbudowa infrastruktury przy świetlicy wiejskiej, w tym planowanego placu zabaw i dróg dojazdowych. Mieszkańcy podnieśli także fakt, iż wyznaczenie rezerwatu bez zgody i konsultacji z mieszkańcami, którzy od pokoleń dbają o te tereny, jest działaniem przeciwko lokalnej społeczności. W związku z powyższym zawnioskowano o odstąpieniu od planów tworzenia rezerwatu przyrody przy ciekach Lipki w Nieleśnie.

Przepisy ustawy o ochronie przyrody nie przyznają radzie gminy jakichkolwiek kompetencji, nawet opiniodawczych, w zakresie utworzenia rezerwatu przyrody. Na mocy art. 19 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody rada gminy ma jedynie kompetencje do zaopiniowania sporządzonego przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska lub po uzgodnieniu z tym organem - zarządzającego rezerwatem albo sprawującego nadzór nad rezerwatem (art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody) projektu planu ochrony rezerwatu przyrody. Przedmiotowa petycja nie dotyczyła jednak planu ochrony rezerwatu przyrody, o którym mowa w art. 19 ustawy o ochronie przyrody, lecz utworzenia rezerwatu przyrody. Uprawnienia związane z tworzeniem, likwidacją lub zmianą granic rezerwatów przyrody skupione zostały zatem w gestii regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

Skoro na żadnym etapie procedury utworzenia rezerwatu przyrody nie przewidziano kompetencji dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, należało - w ocenie organu nadzoru - uznać, że petycja wyrażająca sprzeciw wobec utworzenia rezerwatu przyrody nie pozostawała w związku z kompetencjami rady gminy (miasta). Wobec tego Rada Miasta i Gminy Wleń nie była organem właściwym do rozpatrzenia petycji, tj. do merytorycznego odniesienia się do treści żądania (przedmiotu) petycji. Brak właściwości Rady Miasta i Gminy Wleń w sprawie petycji skutkowało nieodpowiednim określeniem sposobu jej załatwienia. Petycję skierowaną do Rady Miasta i Gminy Wleń należało bowiem przekazać do rozpatrzenia właściwemu miejscowo regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska, zgodnie z regulacją art. 6 ust. 1 ustawy o petycjach.

Nie mogą być uwzględnione przesłane drogą poczty elektronicznej, w odpowiedzi na wezwanie organu nadzoru, wyjaśnienia pracownika Urzędu Miasta i Gminy Wleń, że „Rada rozpatrzyła petycję wniesioną przez mieszkańców i uznała ją za zasługującą na uwzględnienie, wyrażając tym samym poparcie dla przedstawionych w niej postulatów oraz stanowiska lokalnej społeczności. Uchwała nie wywołuje skutków prawnych w zakresie procedury tworzenia rezerwatu, lecz stanowi wyraz stanowiska organu stanowiącego gminy wobec sprawy istotnej dla mieszkańców”.

W petycji wyrażono sprzeciw wobec planów utworzenia nowego rezerwatu przyrody wzdłuż cieków wodnych Lipka w Nieleśnie. Wystąpiono w niej o odstąpienie od planów tworzenia rezerwatu przyrody. Petycja nie zawiera prośby o wyrażenie przez Radę Miasta i Gminy Wleń poparcia dla wyrażonych w niej postulatów i stanowiska mieszkańców. Uzewnętrznienie przez Radę Miasta i Gminy Wleń poparcia mieszkańcom sprzeciwiającym się planom utworzenia rezerwatu przyrody mogło co najwyżej wystąpić w uchwale wyrażającej opinię, intencje lub zapatrywania rady gminy na konkretny problem lub sytuację, nie zaś w uchwale rozpatrującej petycję.

Wyjaśnić należy, że uchwały podejmowane w sprawie apeli, stanowisk czy rezolucji umożliwiają radzie gminy wyrażenie intencji lub zapatrywania na określoną kwestię. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 maja 2017 r., sygn. akt I OSK 297/17 - „Ani ustrojodawca, ani ustawodawca, nie zakazał organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego, umieszczania w statutach podstaw do występowania z deklaracją czy apelem. 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. Statut gminy jest aktem prawa miejscowego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP; W. Kisiel w: red. P. Chmielnicki, Ustawa o samorządzie

gminnym. Komentarz, LexisNexis 2013, s. 102-103, uw. 14) (...) 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.”.

Natomiast uchwała w sprawie rozpatrzenia petycji może być podjęta przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wyłącznie wówczas, gdy przedmiot petycji jest związany z zakresem zadań lub kompetencji tego organu.

Rozpatrzenie przedmiotowej petycji przez Radę Miasta i Gminy Wleń nastąpiło zatem z naruszeniem art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 13 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody oraz art. 6 ust. 1 ustawy o petycjach.

Na podstawie art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje.

Mając na uwadze wszystkie okoliczności należało stwierdzić nieważność uchwały 139/XXIX/26 Rady Miasta i Gminy Wleń z dnia 28 maja 2026 r. w sprawie rozpatrzenia petycji z dnia 30 marca 2026 r.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska