



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 19 września 2017 r.

LEX-I.4131.260.2017.JF

**Rada Gminy Lesznowola
ul. Gminna 60
05 – 506 Lesznowola**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579 i 1948, z 2017 r. poz. 730 i 935)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 490/XXXIV/2017 Rady Gminy Lesznowola z dnia 30 sierpnia 2017 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębów: Wola Mrokowska, Kolonia Mrokowska, Warszawianka, Mroków*”, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1UP i 1 KDGP, w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 35/1 i 35/2, położonych w miejscowości Wola Mrokowska.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 sierpnia 2017 r. Rada Gminy Lesznowola podjęła uchwałę Nr 490/XXXIV/2017 „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębów: Wola Mrokowska, Kolonia Mrokowska, Warszawianka, Mroków*”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1073), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161), przeznaczenia gruntów rolnych klasy I – III na cele nierolnicze dokonuje się w planie miejscowym i taka zmiana przeznaczenia wymaga zgody właściwego organu, z wyłączeniem gruntów spełniających łącznie następujące warunki:

- co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy;
- położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.);
- położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440 z późn. zm.);
- ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.

W myśl art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, **gruntami rolnymi są grunty: określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne, pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa, pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno – spożywczemu, pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych, parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi,**

w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi, rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych, pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, zrehabilitowane dla potrzeb rolnictwa, torfowisk i oczek wodnych, pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Skoro ustawodawca, wskazując na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych i leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów rolnych polega na: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi, rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze, zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych, ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

W tym miejscu podkreślić także należy, iż decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy. Ustawa ta jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do kwestii przesłanek, jakimi winien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu rolnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 ww. ustawy, na cele nierolnicze, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów, jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Taka konstrukcja rozstrzygnięcia oznacza, iż właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

Tymczasem, w dokumentacji prac planistycznych zamieszczono oświadczenie Zastępcy Wójta Gminy Lesznowola z dnia 4 września 2017 r., z którego wynika, iż „(...) na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębów: Wola Mrokowska, Kolonia Mrokowska, Warszawianka, Mroków nie są wymagane zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, gdyż decyzje w tej sprawie wydano w trakcie procedur wcześniej sporządzanych planów zagospodarowania przestrzennego.”, wraz z decyzją Nr 166 Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 kwietnia 2001 r., znak: GGN.VIII.7711/167/2001, wydaną „(...) w nawiązaniu do wydanej zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28.03.2001r. Nr NR.tr.051/602-227/00 na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych klas III o powierzchni **96,16 ha**, (...)”. Jednocześnie z ww. decyzji Nr 166 Wojewody Mazowieckiego wynika, iż wyraża zgodę „Na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych **klas IV**, pochodzenia mineralnego, o powierzchni ogólnej **134,26 ha**, położonych we wsiach: (...)”, natomiast **Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi** w decyzji z dnia 28 marca 2001 r. wyraża zgodę „(...) na przeznaczenie na cele nierolnicze **96,16 ha** gruntów rolnych klas II-III, w tym:

klas II o pow. 3,18 ha

klas III o pow. 92,98 ha

położonych we wsiach Kolonia Mrokowska, Kosów, Mroków, Stachowo, Warszawianka, Wola Mrokowska gmina Lesznowola, przewidzianych do wyłączenia z produkcji rolniczej pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługową, składy, przemysł, tereny wytwórczości, przetwórstwo rolno-spożywcze, infrastrukturę techniczną i komunikację, zgodnie z projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tych wsi, w granicach oznaczonych na załączniku graficznym stanowiącym integralną część wniosku kolorem brązowym, (...) oraz **nie wyraża zgody** „(...) na przeznaczenie na cele nierolnicze **11,09 ha** gruntów rolnych klas II-III, w tym:

klas II o pow. 0,46 ha

klas III o pow. 10,63 ha

położonych we wsiach Wola Mrokowska, Mroków i Stachowo, przewidzianych do wyłączenia z produkcji rolniczej pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługową, składy, przemysł, tereny wytwórczości, przetwórstwo rolno-spożywcze, infrastrukturę techniczną i komunikację,

zgodnie z projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tych wsi, w granicach objętych załącznikiem graficznym stanowiącym integralną część wniosku linią koloru czarnego i oznaczonych jako kompleksy nr 1,2,3,4,5,6,7,8,9,10.”

Skoro zatem, w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 20 września 2017 r., znak: LEX-I.4131.260.2017.JF, Zastępca Wójta Gminy Lesznowola informuje, że na dzień podjęcia przedmiotowej uchwały działki o numerach ewidencyjnych: 35/1 i 35/2 położone w miejscowości Wola Mrokowska, miały następujące powierzchnie użytków gruntowych:

- 35/1 o powierzchni 1,47 ha, stanowi grunty rolne zabudowane klasy IIIb o powierzchni 0,63 ha (B-RIIIb), grunty orne klasy IIIb o powierzchni 0,65 ha (R-IIIb) oraz grunty orne klasy IVa o powierzchni 0,19 ha (RIVa);
- 35/2 o powierzchni 1,15 ha, stanowi grunty rolne zabudowane klasy IIIb o powierzchni 0,03 ha (B-RIIIb) oraz grunty orne klasy IIIb o powierzchni 1,12 ha (R-IIIb),

(vide pismo z dnia 26 września 2017 r., znak: RUP.6721.1.16.2015.EG(44)), to na podstawie przesłanego drogą elektroniczną wniosku rolnego Wójta Gminy Lesznowola z dnia 18 maja 2000 r., znak: RAU/7322/D/49/2000 wraz z załącznikiem graficznym w skali 1:5000, należy stwierdzić, że Rada Gminy Lesznowola dopuściła lokalizowanie budynków usługowych, produkcyjnych, rzemiosła oraz komunikacji, nie związanych z gospodarką rolną, m.in. na ww. gruntach rolnych klasy III, dla których właściwy organ nie wyraził zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze.

Zgodnie bowiem z ustaleniami:

- § 17 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu zabudowy usługowo – produkcyjnej oznaczonego symbolem literowym UP ustala się: 1) przeznaczenie terenu:
 - a) przeznaczenie podstawowe:
 - zabudowa usługowa,
 - zabudowa produkcyjna,
 - rzemiosło,
 - b) przeznaczenie dopuszczalne:
 - zieleń urządzonej,
 - sieci i urządzenia infrastruktury technicznej,
 - drogi wewnętrzne, dojścia, dojazdy, utwardzenia, parkingi;”;
- § 20 ust. 1, 2 i 3 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenów komunikacji ustala się: 1KDGP – „GP” – droga główna ruchu przyspieszonego, krajowa, 50 m przy czym w granicach planu od 25 m do 25,5 m (...) 2. Ustala się poprowadzenie drogi serwisowej w liniach rozgraniczających drogi o symbolu 1KDGP; 3. Dopuszcza się na terenach komunikacji oznaczonych symbolami literowymi KDGP, KDZ, KDL i KDD lokalizację zieleni, urządzeń infrastruktury technicznej, parkingów oraz urządzeń komunikacyjnych, jako przeznaczenie uzupełniające. (...)”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń uchwały wynika, że na gruntach rolnych klasy III, w tym gruntach rolnych zabudowanych, możliwa jest realizacja zabudowy usługowej, produkcyjnej, rzemiosła, sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz komunikacji, która nie jest związana z produkcją rolniczą. Tymczasem zdaniem organu nadzoru, na gruntach rolnych klasy III, poza wyjątkami określonymi w art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, możliwe jest dopuszczenie lokalizacji budynków wyłącznie skorelowanych z funkcją rolniczą, zgodnie bowiem z § 68 ust. 1 pkt 1 lit. e rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2016 r. poz. 1034 z późn. zm.), grunty rolne zabudowane, oznaczone symbolem – Br, zalicza się do użytków rolnych. Również z Załącznika Nr 6 do ww. rozporządzenia pn. „Zaliczanie gruntów do poszczególnych

użytków gruntowych”, wynika, że użytkiem rolnym są m.in. grunty rolne zabudowane, do których „zalicza się grunty zajęte pod:

1) budynki przeznaczone do produkcji rolniczej, nie wyłączając produkcji rybnej, w szczególności: spichlerze, przechowalnie owoców i warzyw, stodoły, budynki inwentarskie, budynki na sprzęt rolniczy, magazyny i sortownie ryb, wylęgarnie ryb, podchowalnie ryb, wędzarnie, przetwórnice, chłodnie, a także budowle i urządzenia rolnicze, w szczególności: zbiorniki na płynne odchody zwierzęce, płyty do składowania obornika, silosy na kiszonki, silosy na zboże i pasze, komory fermentacyjne i zbiorniki biogazu rolniczego, a także instalacje służące do otrzymywania biogazu rolniczego, place składowe, place postojowe i manewrowe dla maszyn rolniczych;

2) budynki przeznaczone do przetwórstwa rolno-spożywczego, z wyłączeniem gruntów zajętych pod przemysłowe zakłady przetwórstwa rolniczego bazujących na surowcach pochodzących spoza gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi te budynki;

3) budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia, takie jak: komórki, garaże, szopy, kotłownie, podwórza, śmietniki, składowiska odpadów, jeżeli z gruntami, budynkami, budowlami lub urządzeniami, o których mowa w pkt 1 i 2, tworzą zorganizowaną całość gospodarczą i są położone w tej samej miejscowości lub w bezpośrednim sąsiedztwie w miejscowości sąsiedniej. (...)

oraz „grunty położone między budynkami i urządzeniami, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3, lub w bezpośrednim sąsiedztwie tych budynków i urządzeń, i niewykorzystywane na inny cel, który uzasadniałby zaliczenie ich do innej grupy użytków gruntowych, w tym zajęte pod rabaty, kwietniki, warzywniki; (...)”.

Również urządzenia i sieci infrastruktury technicznej nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką rolną, a także nie są uznawane za grunty rolne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, za wyjątkiem zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Pojęcie urządzeń infrastruktury technicznej określone zostało w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do którego odwołuje się także art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p. Zgodnie z ww. przepisem ustawy o gospodarce nieruchomościami „Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych”.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż dopuszczenie możliwości lokalizacji ww. inwestycji na gruntach rolnych klasy III, wymaga **wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód** właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, tym bardziej, iż przedmiotowe zapisy dotyczą możliwości lokalizacji wielu inwestycji wymagających trwałego wyłączenia gruntu z produkcji rolnej, a więc inwestycji, w wyniku których dalsze prowadzenie gospodarki rolnej nie jest możliwe.

Powyższe stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p. w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił, m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części dotkniętej kwalifikowalną wadą naruszenia.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi, w tym zakresie dotyczącym ochrony gruntów rolnych i leśnych.

Z kolei do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego doszło poprzez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych, podlegających ochronie, na cele nierolnicze, o którym mowa w art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nie dotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 490/XXXIV/2017 Rady Gminy Lesznów z dnia 30 sierpnia 2017 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznów dla części obrębów: Wola Mrokowska, Kolonia Mrokowska, Warszawianka, Mroków”, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1UP i 1 KDGP, w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 35/1 i 35/2, położonych w miejscowości Wola Mrokowska, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera