



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 23 września 2023 r.

WNP-R.4131.14.2023

Rada Gminy Pniewy
05-652 Pniewy
Pniewy 2

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność:

uchwały Rady Gminy Pniewy z dnia 21 sierpnia 2023 r. Nr. LXXII.478.23 w sprawie posiadania areálu wystarczającego do prowadzenia gospodarstwa rolnego na działce o nr ewidencyjnym 196, położonej we wsi Załęże Duże, gmina Pniewy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Pniewy podjęła uchwałę nr LXXII.478.23 w sprawie posiadania areálu wystarczającego do prowadzenia gospodarstwa rolnego na działce o nr ewidencyjnym 196, położonej we wsi Załęże Duże, gmina Pniewy, którą doręczono organowi nadzoru w dniu 24 sierpnia 2023 r., przy piśmie z 22 sierpnia 2023 r., znak: RG.007.7.2023.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 6 ust. 6 pkt 5 lit. b uchwały Nr XXIX/208/2002 Rady Gminy Pniewy z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Pniewy, zmienionej Uchwałą Nr XXXVI.176.18 Rady Gminy z dnia 28 maja 2018 r.

W wyniku dokonanej analizy prawnej organ nadzoru skierował do Rady Gminy Pniewy zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego w dniu 13 września 2023 r.

W § 1 ust. 1 uchwały z dnia 21 sierpnia 2023 r. zapisano, że wyraża się pozytywną opinię, dotyczącą posiadania areálu wystarczającego do prowadzenia gospodarstwa rolnego na działce o nr ewidencyjnym 196, położonej we wsi Załęże Duże, gmina Pniewy. Z kolei w § 1 ust. 2, wskazano że wyżej opisana działka posiada dostęp do drogi publicznej. W § 2 uchwały zapisano, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia. Jak wynika z uzasadnienia uchwały właściciel działki zwrócił się do Rady Gminy o wydanie opinii na temat budowy budynku mieszkalnego jednorodzinneego na działce objętej uchwałą, która położona jest na gruntach rolnych. Zgodnie z przywołanym w podstawie prawnej badanej uchwały § 6 uchwały w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego ustalono zasady użytkowania i zagospodarowania terenów otwartych oznaczonych symbolem R (rolnych). W § 6 ust. 1 wskazano, że podstawowym rodzajem użytkowania w obrębie terenów R(rolnych) są uprawy polowe. Natomiast w ust. 6 pkt 5 lit. b wskazano, że uzupełniającą formą użytkowania terenów rolnych mogą być nowe budynki mieszkalne i siedliska dla rolników w przypadku posiadania w miejscu lokalizacji areálu uznanego przez Radę Gminy Pniewy za wystarczający do funkcjonowania gospodarstwa lub w przypadku realizacji gospodarstwa specjalistycznego, o charakterze uciążliwym w stosunku do zwartej zabudowy osadnictwa wiejskiego. Działając na podstawie wskazanego zapisu uchwały w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego Rada Gminy Pniewy wydała badaną uchwałę w sprawie posiadania areálu wystarczającego do prowadzenia gospodarstwa rolnego.

W toku sprawowanego nadzoru stwierdzono, że uchwała Rady Gminy Pniewy z dnia 21 sierpnia 2023 r. nr LXXII.478.23 została podjęta z rażącym naruszeniem art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez podjęcie na jego podstawie uchwały w sprawie posiadania areálu wystarczającego do prowadzenia gospodarstwa rolnego, podczas gdy żaden inny przepis rangi ustawowej nie przyznaje Radzie takich uprawnień. Tym samym uchwała została podjęta bez ważnej podstawy prawnej.

Wielokrotnie, w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych odnoszącym się do art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzano, że przepis ten nie może być samodzielną podstawą, bez umocowania w przepisie rangi ustawowej, dla uprawnień rady do decydowania w formie uchwały. Jak zwrócono uwagę w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 kwietnia 2011 r. (sygn. II OSK 269/11), przepis ten nie jest samodzielną podstawą do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym, gdyż takie akty muszą mieć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym daje podstawę do podjęcia uchwały przez radę tylko w przypadku, gdy istnieje konkretny przepis prawa materialnego

uprawnający do wydania takiej uchwały. Zatem dozwolone jest tylko to, co zostało przewidziane przez prawo. Podkreśla się przy tym, że zakaz wykraczania poza zakres kompetencji odnosi się do wszelkich form działalności organów władzy, także wtedy, gdy te formy nie mają władczego charakteru, a stanowią jedynie opinię wyrażoną w drodze uchwały (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 września 2017 r., sygn. I OSK 1066/17).

Podkreślenia wymaga, że w podstawie prawnej uchwały nie wskazano żadnego przepisu rangi ustawowej, dającego Radzie uprawnienie do regulacji zagadnienia objętego uchwałą będącą przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia. Ponadto, w obowiązującym stanie prawnym brak jest przepisu rangi ustawy, który przyznawałby Radzie kompetencje do podjęcia takiej uchwały. W wyroku z 29 lipca 2005 r., sygn. IV SA/Wa 995/05, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podkreślił, że przedmiotem kontroli sądu administracyjnego jest legalność aktu, co oznacza konieczność zbadania, czy akt ten, biorąc pod uwagę jego treść, może zostać pozostawiony w obrocie prawnym. Zasada ta obowiązuje również organ nadzoru. Należy zatem zważyć, czy ustalenie braku podstawy prawnej uprawnia organ nadzoru do stwierdzenia istotnego naruszenia prawa i wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 21 lipca 2015 r., sygn. II SA/Op 238/15 stwierdzono, iż, cyt.: Skład orzekający podziela zatem pogląd organu nadzoru, że podjęta uchwała stanowi działanie rady gminy bez upoważnienia ustawowego, czyli uchwała ta, jako sprzeczna z prawem jest nieważna w rozumieniu art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g. Wprawdzie ustawa o samorządzie gminnym nie określa rodzaju naruszeń prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa, jednakże w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że są to takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyrok NSA z dnia 29 listopada 2006 r., sygn. akt I OSK 1287/06, LEX nr 320891; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 2296/06, LEX nr 320813). Podjęcie przez radę gminy uchwały w danej sprawie, pomimo braku ustawowej podstawy jest istotnym naruszeniem prawa, skutkującym nieważnością uchwały, jako pozbawionej rzeczywistej podstawy prawnej.

Podobnie wypowiadają się też przedstawiciele nauki, analizując dopuszczalność stosowania pomocniczo w postępowaniach nadzorczych katalogu przyczyn nieważności decyzji administracyjnych, cyt.: Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które w sposób niewątpliwy trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały

(zarządzenia) 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. Istotne naruszenie prawa może obejmować także inne okoliczności przesądzające o nieważności decyzji administracyjnej, w tym wydanie aktu bez podstawy prawnej przez niewłaściwy organ czy też wydanie aktu w sytuacji *res iudicata* (Dolnicki Bogdan (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III Opublikowano: WKP 2021).

Zatem nie budzi wątpliwości, iż podjęcie uchwały w sytuacji braku podstawy prawnej do takiego działania powoduje istotne naruszenie prawa oraz konieczność wyeliminowania aktu z obrotu prawnego.

Należy też wskazać, że uchwała Rady Gminy Pniewy nr XXIX/208/2002 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na podstawie którego Rada działała podejmując w dniu 23 sierpnia 2003 r. uchwałę będącą przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego, została podjęta dnia 28 czerwca 2002 r. i ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego Nr 221 poz. 5600 z dnia 20 sierpnia 2002 r.. Tymczasem, w dniu 27 marca 2003 r. została uchwalona nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r. poz.977), która weszła w życie 11 lipca 2003 r. Ustawa ta nie przewiduje możliwości uchwalania przez Radę Gminy areалу wystarczającego do prowadzenia gospodarstwa rolnego. Jak wynika z uzasadnienia badanej uchwały Rady Gminy Pniewy, zgodnie z obowiązującym planem zagospodarowania uzupełniającą formą użytkowania na terenach rolnych mogą być nowe budynki mieszkalne i siedliska dla rolników w przypadku posiadania w miejscu lokalizacji areálu uznanego przez Radę Gminy za wystarczający do funkcjonowania gospodarstwa. W uzasadnieniu uchwały, będącej przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, stwierdzono, że po analizie posiadanych informacji oraz po kontroli terenowej Rada Gminy Pniewy stwierdziła, że objęta wnioskiem inwestycja będzie miała charakter zabudowy siedliskowej i będzie służyć do obsługi gospodarstwa rolnego. Wobec tego właściciel działki posiada odpowiedni areał w miejscu lokalizacji do prowadzenia gospodarstwa rolnego. Przedmiotowa działka posiada dostęp do drogi publicznej. Wyrażona w uchwale opinia odnosi się zatem do przesłanek wydania warunków zabudowy i pozwolenia na budowę na gruncie rolnym.

W obowiązującej ustawie z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym art. 61 określa przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy, a w ust. 1 pkt 4 odnosi się do przesłanek wydania warunków zabudowy dotyczących gruntów rolnych. W sprawie

o podobnym stanie faktycznym, gdzie rada gminy uchwaliła na podstawie art. 18 ust.1 i art. 61 ust.1 pkt 4 nie indywidualną opinię w sprawie wielkości areалу, a średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach wydał wyrok z dnia 17 stycznia 2019 r., w sprawie sygn. akt II SA/Ke 737/18. Zgodnie z tym wyrokiem przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym nie stanowi samodzielnej podstawy do stanowienia przez radę gminy aktów prawa miejscowego ani też podejmowania uchwał. Stanowi on jedynie odesłanie do innych ustaw regulujących kompetencje rady gminy; ma on charakter organizacyjny (czasami zwany także organizacyjno-ustrojowym) i nie zawiera samodzielnie delegacji do stanowienia jakiegokolwiek aktu prawa miejscowego. Również takiej podstawy nie zawiera art. 61 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W wyroku tym Sąd stwierdził też, że istotne naruszenie prawa to uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Jedną z form takiego istotnego naruszenia przepisów prawa jest wydanie uchwały z przekroczeniem delegacji ustawowej, czy też, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, bez istnienia takiej ustawowej delegacji.

Należy też dodać, że wydanymi w 2021 r. rozstrzygnięciami nadzorczymi z dnia 4 maja 2021 r. w sprawach WNP-R.4131.6.2021 i WNP-R.4131.7.2021 Wojewoda Mazowiecki stwierdził nieważność dwóch uchwał Rady Gminy Pniewy dotyczących posiadania areálu wystarczającego do prowadzenia gospodarstwa rolnego. Rozstrzygnięć tych nie zaskarżono, jak również w okresie po ich wydaniu, w 2021 i w 2022 r. podobnych uchwał Rada Gminy Pniewy nie podejmowała. Tak więc nie jest jasne, z jakich powodów, pomimo braku zmiany przesłanek prawnych, ponownie przystąpiono do podejmowania uchwał we wskazanym zakresie.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że Uchwała Rady Gminy Pniewy z dnia 21 sierpnia 2023 r. nr LXXII.478.23 w sprawie posiadania areálu wystarczającego do prowadzenia gospodarstwa rolnego na działce o nr ewidencyjnym 196, położonej we wsi Załęże Duże, gmina Pniewy, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co czyni koniecznym wyeliminowanie jej z obrotu prawnego poprzez stwierdzenie nieważności w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa,
z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Tobiasz Bocheński

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/