



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 23 września 2023 r.

WNP-R.4131.15.2023

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.479.23 w sprawie wyrażenia opinii o lokalizacji obiektów przemysłowych służących prowadzeniu intensywnej gospodarki rolnej na działkach o nr ewidencyjnych 41,42, 43, położonych we wsi Jurki, gmina Pniewy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Pniewy podjęła uchwałę nr LXXII.479.23 w sprawie wyrażenia opinii o lokalizacji obiektów przemysłowych służących prowadzeniu intensywnej gospodarki rolnej na działkach o nr ewidencyjnych 41, 42, 43, położonych we wsi Jurki, gmina Pniewy, którą doręczono organowi nadzoru w dniu 24 sierpnia 2023 r., przy piśmie z 22 sierpnia 2023 r., znak: RG.0007.7.2023.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz § 6 ust. 7 uchwały Nr XXIX/208/02 Rady Gminy Pniewy z dnia 28 czerwca 2002 r. (Dz. U. Woj. Mazowieckiego z 2002 r. nr 221 poz. 5600), zmienionej uchwałą Nr XXXVI.176.18 Rady Gminy z dnia 28 maja 2018 r. (Dz. U. Woj. Mazowieckiego z 2018 r. poz. 6749).

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

W § 1 ust. 1 uchwały z dnia 21 sierpnia 2023 r. zapisano, że wyraża się pozytywną opinię dotyczącą lokalizacji obiektów przemysłowych służących prowadzeniu intensywnej gospodarki rolnej na działkach o nr ewidencyjnych 41, 42, 43, położonych we wsi Jurki, gmina Pniewy, o łącznej pow. 7,43 ha. 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, współwłaściciele działki złożyli wniosek do Rady Gminy Pniewy z prośbą o wydanie opinii na temat budowy obiektów przemysłowych, tj. hali wysokiego składowania o powierzchni min. 10 000 m² powierzchni użytkowej oraz małego zakładu produkcyjnego o nieuciążliwej produkcji o powierzchni do 5 000 m², na działkach o nr ewidencyjnych 41, 42, 43 we wsi Jurki, gmina Pniewy. 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. 7 wskazano, że dopuszcza się realizację obiektów służących intensywnej gospodarce rolnej jak: przechowalnie, szklarnie, deszczownie, obiekty przetwórstwa oraz obiekty przemysłowe, o ile ich lokalizacja jest niemożliwa na terenach strefy zabudowy określonej w § 7 i uzyska pozytywną opinię Rady Gminy oraz pozytywne uzgodnienia wymagane przepisami szczególnymi i odrębnymi.

W toku sprawowanego nadzoru stwierdzono, że uchwała Rady Gminy Pniewy z dnia 21 sierpnia 2023 r. Nr LXXII.479.23 została podjęta z rażącym naruszeniem art. 18 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym poprzez podjęcie na jego podstawie uchwały w sprawie wyrażenia opinii o lokalizacji obiektów przemysłowych służących prowadzeniu intensywnej gospodarki rolnej, podczas gdy żaden 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 NSA 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 uprawniający 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 dnia 29 lipca 2005 r., sygn. IV SA/Wa 995/05, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, 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 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 2023 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 2023 r. poz. 977), która weszła w życie 11 lipca 2003 r. Ustawa ta nie przewiduje możliwości uchwalania przez Radę Gminy opinii o lokalizacji obiektów przemysłowych służących prowadzeniu intensywnej gospodarki rolnej. Jak wskazano wyżej, w uzasadnieniu uchwały zapisano, że zgodnie z obowiązującym planem zagospodarowania uzupełniającą formą użytkowania na terenach rolnych dopuszcza się realizację obiektów służących intensywnej gospodarce rolnej jak: przechowalnie, szklarnie, deszczownie, obiekty przetwórstwa oraz obiekty przemysłowe, o ile ich lokalizacja jest niemożliwa na terenach strefy zabudowy określonej w §7 i uzyska pozytywną opinię Rady Gminy oraz pozytywne uzgodnienia wymagane przepisami szczególnymi i odrębnymi. Dalej stwierdzono, że po analizie posiadanych informacji oraz po kontroli terenowej stwierdza się, że inwestycja będzie zgodna z zapisami w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Pniewy. 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r., 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 o lokalizacji obiektów przemysłowych służących prowadzeniu intensywnej gospodarki rolnej, a 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 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 areалу wystarczającego do prowadzenia gospodarstwa rolnego, a więc uchwał opartych na tych samych założeniach i podstawie prawnej co badana uchwała. Rozstrzygnięć tych nie zaskarżono, jak również w okresie po ich wydaniu, tj. 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.479.23 w sprawie wyrażenia opinii o lokalizacji obiektów przemysłowych służących prowadzeniu intensywnej gospodarki rolnej na działkach o nr ewidencyjnym 41,42, 43, położonych we wsi Jurki, 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/