DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia środa, 18 sierpnia 2021 r.

Poz. 2130

Podpisany przez:
Joanna Pietrzykowska
Data: 18.08.2021 14:25:51

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.50.2021.AB
WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 16 sierpnia 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372) oraz art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.) **stwierdzam nieważność uchwały nr XLII/651/21 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 9 lipca 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Niwnica** w następującym zakresie:

1. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1MN i odpowiadających mu ustaleń w treści uchwały.
2. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 51MN, w granicach działki nr 126/2.
3. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 31 MN, w granicach działek:
   - 193,
   - 195/1,
   - 195/2,
   - 199,
   - 198,
   - 200,
   - 203,
   - 205/1,
   - 207/1,
   - 208/3,
   - 208/5,
   - 210/1,
   - 210/2,
   - 211 – w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytek rolny klasy IIIa,
   - 212 – w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytek rolny klasy IIIa,
   - 213 – w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytek rolny klasy IIIa.
4. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1UKK, w granicach działki nr 218 – w części oznaczone w ewidencji gruntów jako użytek rolny klasy IIIa.
5. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 30MN, w granicach działek nr:

- 218/4,
- 218/3,
- 220 – w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytek rolny klasy IIIa.

6. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 29MN, w granicach działek nr:
   - 223 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytek rolny klasy IIIa,
   - 224 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytek rolny klasy IIIa.
7. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 28MN, w granicach działek nr:
   - 227 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytek rolny klasy IIIb,
   - 230 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytek rolny klasy IIIb,
   - 231 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytek rolny klasy IIIb.
8. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 26MN, w granicach działek nr:
   - 234/2,
   - 234/3,
   - 235,
   - 236/2 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytek rolny klasy IIIa,
   - 239,
   - 240 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytek rolny klasy IIIa,
   - 241.
9. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 27MN w granicach działek nr:
   - 240 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytek rolny klasy IIIa,
   - 241.
10. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 38 MN, w granicach działek nr:
    - 594 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytek rolny klasy IIIb,
    - 596 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytek rolny klasy IIIb.
11. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 2KDD, w granicach działki nr 590.
12. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 22MN, w granicach działek nr:
    - 484 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytek rolny klasy IIIb,
    - 485 – w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytek rolny klasy IIIb,
    - 486/2 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytek rolny klasy IIIb,
    - 486/3 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytek rolny klasy IIIb.
13. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 12 KDW i odpowiadających mu ustaleń w treści uchwały.
14. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 20MN, w granicach działek nr:
    - 486/5,
    - 486/6,
    - 487.
15. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 53MN, w granicach działek nr:
    - 486/1 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytek rolny klasy IIIb,
    - 487 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytek rolny klasy IIIb.

16. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 18MN w granicach działek nr:

- 509/9 – w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytki klasy IIIa i II,
- 510/1 – w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytki klasy IIIb.

17. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 17MN, w granicach działki nr 526 – w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytki rolne klasy IIIa.

18. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 16 MN, w granicach działek nr:

- 512/6 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytki rolne klasy IIIb,
- 512/5 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytki rolne klasy IIIb,
- 512/4 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytki rolne klasy IIIb,
- 512/2 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytki rolne klasy IIIb.

19. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 21MN, w granicach działki nr 512/1, w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytki rolna klasy IIIb.

20. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 8MNU i odpowiadających mu ustaleń w treści uchwały.

21. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 15MN, w granicach działki nr 524 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytki rolne klasy IIIb.

22. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 39MN, w granicach działek nr:

- 359/5 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytki rolne klasy IIIb,
- 355/7,
- 355/6,
- 355/5,
- 355/4,
- 355/3,
- 354/5 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytki rolne klasy IIIa,
- 354/3 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytki rolne klasy IIIa,
- 354/4,
- 354/1.

23. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 57MN w granicach działek nr:

- 350/4,
- 350/5,
- 350/6.

24. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 9MNU, w granicach działki nr 349/5 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytki rolne klasy IIIa.

25. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 45MN, w granicach działek nr:

- 349/7 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytki rolne klasy IIIa,
- 349/8.

26. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 46MN i opowiadających mu ustaleń w treści uchwały.

27. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 19 KDW i odpowiadających mu ustaleń w treści uchwały.

28. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 3E i odpowiadających mu ustaleń w treści uchwały.

29. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 59MN w granicach działki nr 296/8 – w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytki rolne klasy IIIa.

30. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 13MN w granicach działek nr:
    - 296/12,
    - 296/11,
    - 292/6.
31. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 5MNU, w granicach działki nr 291/2 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytki rolne klasy IIIa.
32. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 11MN, w granicach działek nr:
    - 291/1,
    - 289,
    - 286/2.
33. Terenu oznaczonego symbolem 10MN i odpowiadających mu ustaleń w treści uchwały.
34. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 3MNU i odpowiadających mu ustaleń w treści uchwały.
35. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 12MN, w granicach działek nr:
    - 291/2,
    - 291/1,
    - 289,
    - 288/2 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytki rolne klasy IIIa,
    - 286/2,
    - 286/1 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytki rolne klasy IIIa,
    - 285.
36. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 8MN, w granicach działek nr:
    - 282,
    - 281/2,
    - 279/4 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytki rolne klasy IIIa,
    - 278.
37. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 9MN i odpowiadających mu ustaleń w treści uchwały.
38. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 60 MN i odpowiadających mu ustaleń w treści uchwały.
39. Terenu oznaczonego symbolem 7 MN i odpowiadających mu ustaleń w treści uchwały.
40. Terenu oznaczonego symbolem 10MNU i odpowiadających mu ustaleń w treści uchwały.
41. Terenu oznaczonego symbolem 6MN, w granicach działek nr:
    - 274,
    - 272,
    - 270,
    - 269,
    - 268,
    - 267,
    - 266,
    - 264.
42. Terenu oznaczonego symbolem 2MNU i odpowiadających mu ustaleń w treści uchwały.

43. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 2U i odpowiadających mu ustaleń w treści uchwały.

44. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1U, w granicach działek nr:

- 262/2 – w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytki rolne klasy IIIb,
- 262/1,
- 260,
- 259/2 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytki rolne klasy IIIb,
- 259/1 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytki rolne klasy IIIb,
- 258,
- 257/2.

45. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 5MN, w granicach działek nr:

- 260 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytki rolne klasy IIIb,
- 262/1.

46. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 4MN, w granicach działki nr 257/2 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytki rolne klasy IIIb.

47. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 3MN w granicach działek nr:

- 247 – w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytki rolne klasy IIIb,
- 248,
- 249,
- 250,
- 251,
- 253,
- 254.

48. Terenu oznaczonego za rysunku planu symbolem 2MN, w granicach działek nr:

- 249,
- 251 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytki rolne klasy IIIb,
- 253 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytki rolne klasy IIIb,
- 255,
- 256,
- 181,
- 182,
- 183/5,
- 183/12,
- 183/10,
- 185,
- 186/2 - w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytki rolne klasy IIIa,
- 186/1.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 9 lipca 2021 r. Rada Miejska w Nysie podjęła uchwałę nr XLII/651/21 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Niwnica.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Burmistrz Nysy przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 16 lipca 2021 r. przedmiotową uchwałę z dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 4 sierpnia 2021 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Burmistrza oraz Przewodniczącego Rady Miejskiej w Nysie o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem 10 sierpnia 2021 r. Burmistrz Nysy złożył wyjaśnienia wobec podniesionych zarzutów.

Analiza przedłożonej uchwały, dokumentacji prac planistycznych, a także wyjaśnień Burmistrza wykazała naruszenie **art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 3 lutego 1975 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1326)** poprzez przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych podlegających ochronie.

Artykuł 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa kolejność czynności związanych z przygotowaniem i uchwaleniem projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednym z etapów sporządzania projektu planu, którego brak odnotował tutejszy organ nadzoru przy sporządzaniu kontrolowanej uchwały, jest wystąpienie o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolne i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Ustawa z dnia 3 lutego 1975 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych w art. 7 ust. 1 stanowi, że przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wymagającego zgody dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. I dalej (ust. 2), że przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III – wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Analiza terenu objętego ustaleniami planu wykazała, że dla gruntów rolnych stanowiących chronione użytki klas II i III ustalono w planie nowe, nierolnicze przeznaczenie, oznaczone na rysunku planu następującymi symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 7MN, 8MN, 9MN, 10MN, 11MN, 12MN, 13MN, 15MN, 16MN, 17MN, 18MN,20MN, 21MN, 22MN, 26MN, 27 MN, 28MN, 29MN, 30MN, 31MN, 38MN, 39MN, 45MN, 46MN, 51 MN, 53MN, 57MN, 59MN, 60MN, 2MNU, 3MNU, 5MNU, 8MNU, 9MNU, 10MNU, 1U, 2U, 4U, 12KDW, 19KDW, 3E, 6E, 1UKK, 2KDD.

W celu oceny, czy ww. tereny uzyskały zgody, o których mowa w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tutejszy organ nadzoru dokonał analizy:

- Decyzji Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 21.07.1983 r., znak GZU.AD.0621/z-53705/83,

- Decyzji Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 11.01.1993 r., znak GZU.OG.0602.z-53705/93.

Pierwsza z wymienionych decyzji (z 1983 r.) dotyczy gruntów klas III i IV położonych w gminie Nysa. Szczegółowy zakres zgody, obejmujący łącznie w gminie Nysa 53,5 ha gruntów klas III i 95,07 ha gruntów klas IV, został przedstawiony w załączniku tabelarycznym do decyzji. Załącznikiem tym jest zestawienie gruntów rolnych na terenie miasta i gminy Nysa przewidzianych pod zainwestowania nierolnicze, na które uzyskano zgody zarówno Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, jak i Wojewody Opolskiego (dla gruntów klas V i VI). W tabeli ujęto, w rozbiciu na poszczególne miejscowości położone w gminie Nysa, powierzchnie gruntów przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne, w dalszym rozbiciu na klasy użytków: I-III, IV, V-VI. Ponadto każdemu obszarowi, który uzyskał zgodę, nadano odpowiedni symbol cyfrowy, który znajduje odzwierciedlenie na załączniku graficznym w skali 1:1000. I tak we wsi Niwnica wskazano pięć obszarów objętych zgodami ministra albo wojewody, o symbolach 14.0, 14.1, 14.2, 14.3, 14.4. Obszar 14.0 obejmuje centralną, zabudowaną już w dacie uzyskiwania zgody część sołectwa Niwnica (ponad 100 ha), pozostałe to peryferyjnie położone grunty o mniejszych powierzchniach. Zestawienie tabelaryczne pozwala ustalić, że w granicach obszaru 14.0 wyrażono zgodę na zmianą przeznaczenia **0,3 ha gruntów klas I-III** do zrealizowania jako uzupełnienie istniejącej zabudowy (zapis w tabeli „real. w plomb"). Oznacza to, że na całym, ponad stu hektarowym obszarze, określonym jako wydzielenie 14.0, zgodę posiada zaledwie 0,3 ha gruntów chronionych klas I-III, dowolnie wybranych przez gminę. Zatem wskazany na załączniku graficznym do decyzji Ministra obszar oznaczony symbolem 14.0 to granice terenu, w ramach którego gmina może wykorzystać określoną w zgodzie powierzchnię gruntów poszczególnych klas (czyli 0,3 ha gruntów klasy III), ale nie jest to teren, który w całości otrzymał w 1983 r. zgodę na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne.

Kolejna z przedłożonych zgód wydana została w 1993 r. Podobnie, jak opisana zgoda z 1983 r., i ta obejmuje całą gminę Nysa. Jak wynika z załączonego zestawienia tabelarycznego we wsi Niwnica na cele budownictwa mieszkaniowego nie zostały przeznaczone jakiekolwiek grunty klas I-III. Jedyna zgoda dotycząca gruntów wciąż chronionych odnosi się do 4,4 ha klasy I i II oraz 7,6 ha klasy III, a wszystkie te grunty zostały przeznaczone pod budowę obwodnicy Nysy.

Organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Niwnica nie wykazał, że dla terenów objętych niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym, wydane zostały jeszcze jakieś zgody.

W tym stanie rzeczy stwierdzono, że przeznaczenie gruntów we wsi Niwnica na cele nierolne i nieleśne nastąpiło z naruszeniem prawa.

W nawiązaniu do wyjaśnień Burmistrza Nysy wskazać należy, że żaden z przedłożonych planów w części poświęconej wsi Niwnica, tj.:

- miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego Gminy Nysa zatwierdzony uchwałą nr IX/44/85 Rady Narodowej Miasta i Gminy w Nysie z 26 czerwca 1985 r.,

- miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego Gminy Nysa zatwierdzony uchwałą nr XLIV/261/93 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 30 czerwca 1993 r. - nie daje podstaw do uznania, że tereny będące przedmiotem rozstrzygnięcia, zostały przeznaczone na cele budownictwa mieszkaniowego jednorodzinnego lub usługowego w procedurze przygotowania któregoś z tych planów.

Wskazana na wyrysie planu z 1985 r. linia przerywana z trójkątnymi dodatkami, obejmująca obszar zabudowany wsi z zewnętrzną strefą gruntów rolnych, nie jest linią rozgraniczającą tereny o różnym przeznaczeniu, o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, ale granicą obszaru dopuszczonego do zabudowy, co wynika z opisu rysunku tego planu. Linii tej nie można zatem identyfikować z granicą terenu o przeznaczeniu pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną lub usługową. W strefie wyznaczonej linią (analogiczne strefy utworzono dla pozostałych jednostek osadniczych w gminie) obowiązują ogólne wytyczne i zasady określone na stronie 24 planu, np. „Dążenie do koncentracji zainwestowania wsi poprzez wprowadzenie obszarów dopuszczalnych zainwestowania w ramach poszczególnych jednostek strukturalnych”, „Dopuszczenie do lokalizacji programu mieszkaniowego w ramach linii dopuszczalnego zainwestowania, poza strefami uciążliwości (głównie baz hodowlanych i zakładów przemysłowych)”.

Podobnej ocenie trzeba poddać plan ogólny gminy Nysa z 1993 r. Funkcja mieszkaniowa może być według jego ustaleń rozwijana w granicach wsi Niwnica – terenu o symbolu MRj (tereny zabudowy zagrodowej i mieszkalnej) i Rom (tereny siedliskowych zapleczy i ogrodów przydomowych), ale w zakresie wyznaczonym przez wyżej opisane zgody. Plan ogólny gminy Nysa z 1993 r. nie ustalił we wsi Niwnica żadnych terenów wyłącznie pod funkcje mieszkalne.

O tym, w jakim zakresie i na jaki cel grunt chroniony może zostać przeznaczony na cele nierolnicze i nieleśne, przesądzała zawsze wyłącznie treść decyzji właściwego organu. Potwierdzeniem tego jest wymóg rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164 poz. 1587), aby dokumentacja prac planistycznych zawierała zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

O niniejszym rozstrzygnięciu zadecydowała treść art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W orzecznictwie sądów administracyjnych istnieje zgodny pogląd, że naruszenie prawa zostaje ocenione jako istotne wtedy, kiedy prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego (np. Wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2286/17). W przypadku badanej uchwały te oczywiście odmienne ustalenia planu dotyczyć powinny pozostawienia w przeznaczeniu rolniczym tych gruntów, które nie uzyskały stosowanej zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak na wstępie.

POUCZENIE

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. Wojewody Opolskiego
Zastępca Dyrektora
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Magdalena Turek