



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 12 września 2023 r.

Poz. 5036

WYROK NR II SA/WR 381/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 15 grudnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Adam Habuda (spr.)

Asesor WSA Marta Pawłowska

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 grudnia 2022 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Lubań
z dnia 29 września 2021 r., nr XLVII/246/2021
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
Gminy Lubań, obejmującego obręb Kościelniki Dolne

I. stwierdza nieważność § 23 zaskarżonej uchwały we fragmentach: „11.WS” i „12.WS” oraz załącznika nr 1 do uchwały w części obejmującej tereny oznaczone symbolami „11.WS” oraz „12.WS”;

II. zasądza od Gminy Lubań na rzecz strony skarżącej kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

W dniu 29 września 2021 r. Rada Gminy Lubań uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubań obejmujący obręb Kościelniki Dolne (dalej plan miejscowy, uchwała planistyczna). Uchwała planistyczna wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego (dalej Wojewoda, organ nadzoru) dnia 14 października 2021 r. Z uwagi na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dostrzegając naruszenie w istotny sposób trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Wojewoda, skargą z dnia 20 kwietnia 2022 r. wniósł o stwierdzenie nieważności określonych fragmentów planu.

Zastrzeżenia Wojewody wywołał § 23 uchwały planistycznej we fragmentach „11.WS” i „12.WS” oraz załącznik nr 1 do uchwały planistycznej (rysunek planu) w części obejmującej tereny oznaczone symbolami 11.WS oraz 12.WS.

§ 23 znajduje się w rozdziale 3 planu miejscowego zatytułowanym Ustalenia szczegółowe. In extenso przepis stanowi: Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1.WS, 2.WS, 3.WS, 4.WS, 5.WS, 6.WS, 7.WS, 8.WS, 9.WS, 10.WS, 11.WS, 12.WS, 13.WS, 14.WS, 15.WS, 16.WS, 17.WS, 18.WS, 19.WS, 20.WS, 21.WS, 22.WS, 23.WS obowiązują następujące ustalenia:

- 1) przeznaczenie terenu:
 - a) podstawowe – wody powierzchniowe śródlądowe,
 - b) uzupełniające – budowle hydrotechniczne;
- 2) zasady zagospodarowania terenu – dopuszcza się realizację przepustów,
 - a) dopuszcza się rekreacyjne wykorzystanie istniejących zbiorników oraz lokalizację związanych z nimi urządzeń wodnych.

Według oznaczeń na rysunku planu symbol WS odnosi się do terenów wód powierzchniowych śródlądowych, i zarówno teren 11.WS jak i 12.WS otoczone są terenem ZL, czyli według legendy planu terenem lasu.

W korespondencji poprzedzającej wniesienie skargi (pismo do Wojewody z dnia 25 stycznia 2022 r.), odnosząc się do terenów 11.WS i 12.WS Przewodnicząca Rady Gminy wyjaśnia, że tereny te już wcześniej posiadały dopuszczone przeznaczenie nierolnicze, oprócz przeznaczeń o charakterze rolniczym, wskazane w planie miejscowym z 2005 r. W związku z tym, że tereny te stanowią istniejące stawy hodowlane, nie włączono ich do „wniosku rolnego”. Intencją określenia przeznaczenia było usankcjonowanie ich dotychczasowego użytkowania rolniczego. Jednakże w uchwale w § 23 faktycznie jako przeznaczenie podstawowe podano wody powierzchniowe bez określenia ich rolniczego charakteru. Przeznaczenie to jednak jest w istocie zbieżne z aktualnym użytkowaniem tych terenów jako stawów hodowlanych. Dopuszczone rekreacyjne wykorzystanie ma na celu umożliwić np. łowisko komercyjne, a nie docelowe przekształcenie np. w kąpielisko.

Według ustaleń poczynionych przez Wojewodę, grunty znajdujące się w granicach terenu 11.WS i 12.WS obejmują użytki rolne Wsr-ŁIII. Zgodnie z zasadami zaliczania gruntów do poszczególnych użytków, do użytków rolnych zalicza się m. in. grunty pod stawami, oznaczone symbolem Wsr, oraz łąki trwałe – Ł (załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2021 r. poz. 1390 ze zm.). Biorąc to pod uwagę, a ponadto uwzględniając, że uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi wymaga przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, stwierdzić należy, że tereny 11.WS i 12.WS obejmują grunty rolne, podlegające ograniczeniom wynikającym z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Organ nadzoru zarzucił w skardze, że wskazany wyżej fragment planu miejscowego podjęto z istotnym naruszeniem przepisów art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503) w związku z art. 7 ust. 1 oraz art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1326 ze zm.).

Naruszenie odnosi się do trybu sporządzania planu miejscowego i sprowadza do przeznaczenia gruntu rolniczego na cele nierolnicze w planie miejscowym bez uzyskania zgody właściwego organu.

W związku ze wskazanym naruszeniem Wojewoda wniósł o: 1) stwierdzenie nieważności § 23 planu miejscowego we fragmentach „11.WS” i „12.WS” oraz załącznika nr 1 do uchwały planistycznej w części obejmującej tereny oznaczone symbolami „11.WS” oraz „12.WS”, 2) skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, 3) zasądzenie kosztów postępowania.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Lubań wniosła o jej oddalenie. Rada wskazała, że sporne tereny, podobnie jak pozostałe tereny WS, zostały wydzielone w projekcie planu w liniach rozgraniczających zgodnie z granicą użytku geodezyjnego Wsr/LIII – grunty rolne – grunty pod stawami. Teren 11.WS posiadał już dopuszczone (oprócz przeznaczeń o charakterze rolniczym) przeznaczenie nierolnicze, określone w obowiązującym wcześniej planie miejscowym gminy Lubań z dnia 29 kwietnia 2005 r. Natomiast dla terenu 12.WS ustalone było przeznaczenie R (grunty rolne i trwałe użytki zielone). W związku z tym, że tereny te stanowią istniejące stawy hodowlane, nie włączono tych terenów do „wniosku rolnego”. Intencją określenia przeznaczenia w planie miejscowym dla tych terenów było usankcjonowanie ich dotychczasowego użytkowania jako stawów hodowlanych.

Rada Gminy podnosi, że w § 23 jako przeznaczenie podstawowe ustalono wody powierzchniowe, bez określenia ich rolniczego charakteru. Ponadto przeznaczenie wskazane w planie odpowiada aktualnemu użytkowaniu tych terenów jako stawów hodowlanych, i trudno przesądzać, że faktyczne wykorzystanie tych terenów może zostać w przyszłości zmienione. Dopuszczone rekreacyjne wykorzystanie miało na celu umożliwienie wykorzystania terenu np. jako łowiska komercyjnego w ramach usług związanych z hodowlą, nie zaś docelowe przekształcenie go na kąpielisko czy inne tego typu działalności.

Rada gminy akcentuje wreszcie, że pomimo faktu, iż brak wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze dla omawianych stawów jest brakiem formalnym, to w istocie stan prawny tych terenów nie ulegnie przez to zmianie, względem dotychczasowego planu. Tym samym zarzut dotyczy błędu formalnego, który nie wpływa w istotny sposób na obecne czy przyszłe użytkowanie objętych skargą terenów.

W piśmie procesowym datowanym na 8 czerwca 2022 r. Wojewoda podkreśla, że tereny 11.WS i 12.WS obejmują użytki rolne, do których zalicza się grunty pod stawami oraz łąki trwałe. Powoduje to, że konieczna jest zgoda, o której mowa w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Przepisy planu muszą być jednoznaczne, a w konsekwencji Wojewoda podtrzymuje stanowisko przedstawione w skardze.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Podstawę prawną rozstrzygnięcia wyznaczają w niniejszej sprawie przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 503, dalej jako upzp), przepisy ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1326 ze zm.), natomiast ogólną kompetencję dla oceny skargi kreują przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r. wraz z przepisami ustaw o sądownictwie administracyjnym.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej., która w art. 175 sytuuje sądy administracyjne w systemie wymiaru sprawiedliwości, a poprzez art. 184 nakazuje sądom administracyjnym, w zakresie określonym w ustawie, sprawować kontrolę działalności administracji publicznej.

Ustawą, o której mowa w Konstytucji jest przede wszystkim ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t. jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 137), oraz ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 329, dalej także jako p. p. s. a.).

Jak stanowi art. 1 § 1 - 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Według przepisu art. 3 § 2 pkt 5 ustawy p. p. s. a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Sąd orzekł w sprawie na posiedzeniu niejawnym, w postępowaniu uproszczonym, stosownie do art. 119 pkt 4 p. p. s. a, zgodnie z którym sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. W przedmiotowej sprawie obie strony wniosły o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym.

W niniejszym postępowaniu kontrola sądowa ogniskuje się na będącym, w myśl art. 14 ust. 8 upzp, aktem prawa miejscowego, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy Lubań, obręb Kościelniki Dolne.

Oceniając chronologię sprawy należy podkreślić, że po upływie 30 dni od daty doręczenia uchwały organowi nadzoru, organ ten nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności aktu, i pozostaje mu zaskarżenie uchwały do sądu administracyjnego (art. 91 ust. 1 w związku z art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t. jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.). Zważywszy, że z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszym postępowaniu, to podmiotem kompetentnym do oceny prawnej i ewentualnego stwierdzenia nieważności uchwały jest sąd administracyjny.

Kryterium badania przedmiotowej uchwały stanowi zgodność z prawem.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 upzp 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.

Zasady sporządzania planu dotyczą merytorycznej jego zawartości (przyjętych w nim ustaleń, część tekstowej, graficznej oraz załączników), a także standardów dokumentacji planistycznej.

Naruszenie zasad sporządzania planu to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2008 r., sygn II OSK 215/08, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach, dalej CBOIS).

Tryb sporządzania planu miejscowego obejmuje sekwencję czynności poprzedzających jego uchwalenie, podejmowanych w toku procedury planistycznej przez organ w celu uchwalenia planu.

Wśród tych czynności, sprecyzowanych w art. 17 ust. 6 upzp, ustawodawca umieścił w punkcie 6 lit. c obowiązek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeśli wymagają tego przepisy odrębne. Przepis art. 15 ust. 1 upzp wymaga zgodności projektu planu z przepisami odrębnymi.

Adekwatnym dla sprawy przepisem odrębnym jest przepis art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w następującym brzmieniu: przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem ust. 2a.

Treść przepisu jednoznacznie dowodzi, że grunty rolne określonej jakości (klasy I-III) na cele nierolnicze mogą być przeznaczone dopiero, gdy wyrazi na to zgodę minister właściwy do spraw rozwoju wsi.

W tym miejscu Sąd chce wyjaśnić, że u podstaw reglamentacji prawnej zmiany przeznaczenia gruntów leży dążenie ustawodawcy do ochrony tych gruntów, związane z poprawą ich wartości użytkowej oraz rekultywacją, czyli przywróceniem ich wartości. Należy podkreślić, że jednym z kierunków ochrony gruntów rolnych, sformułowanym w art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jest ograniczenie przeznaczania tych gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne. W literaturze prawniczej wskazuje się, że prawna ochrona gruntów rolnych pomyślana jest jako wyodrębniona ochrona kompleksowa powiązana z planowaniem przestrzennym, której celem jest ochrona ziemi jako środka produkcji (Teresa Kurowska, Ochrona gruntów rolnych, w: Prawo rolne pod red. Andrzeja Stelmachowskiego, Warszawa 2009, s. 254). Ponadto ochrona

gruntów rolnych związana jest z ochroną środowiska ponieważ grunty te stanowią element środowiska (zob. W. Radecki, Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Komentarz, Warszawa 2021, s. 45).

W konsekwencji, realizując założenia ochronne, ustawodawca reglamentuje przemianę (przeznaczenie) gruntu rolnego w grunt nierolny, mając na względzie produkcyjne, ale także środowiskowe funkcje gruntu. Przeznaczenie na cele nierolnicze lub nieleśne, zdefiniowane w art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, to ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych. Prowadzi to do modyfikacji produkcyjnych oraz związanych ze środowiskiem funkcji spełnianych przez grunty.

Sekwencja zdarzeń związanych ze zmianą przeznaczenia gruntu, w świetle art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w związku z art. 17 upzp jest klarowna. Oznacza to, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza projekt planu miejscowego, i jeżeli ów projekt przewiduje zmianę przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolne, występuje do ministra o zmianę przeznaczenia, jeżeli taka zgoda jest wymagana na zasadzie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

W kontrolowanym przez Sąd postępowaniu związanym z przyjęciem planu miejscowego ta modelowa sekwencja została zakłócona poprzez brak uzyskania zgody wskazanego przez przepisy organu administracji (ministra). Problem prawny zasadza się na rozstrzygnięciu o konsekwencjach prawnych takiego zaniechania organów planistycznych.

Odwolując się do przywołanego wyżej rozumienia trybu sporządzania planu miejscowego, Sąd chce przypomnieć, że stosownie do orzecznictwa sądowego, procedura sporządzenia planu z pominięciem etapu, który przewidują przepisy prawa, wypełnia znamiona istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego. Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 października 2011 r., sygn. II OSK 1593/11, CBOIS).

Podważona przez organ nadzoru regulacja planu miejscowego dotyczy gruntów rolnych. Ustawodawca definiuje grunty rolne. W myśl ustawy, ad casum gruntami rolnymi są, oprócz gruntów określonych w ewidencji jako użytki rolne (pkt 1), także grunty: pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa (pkt 2); pod urządzeniami melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi (pkt 7); torfowisk i oczek wodnych (pkt 9).

W realiach sprawy okolicznością bezsporną jest to, że przedmiotowe obszary stanowią użytki rolne klasy I-III, a konkretnie istniejące stawy hodowlane oraz łąki trwałe. Musi za tym podążać konkluzja, że przeznaczenie na cele nierolnicze wymaga zgody właściwego organu, i następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Tej zgody zabrakło, co nie jest zresztą okolicznością kwestionowaną przez Gminę Lubań.

Trzeba powtórzyć, że według treści planu miejscowego Gminy Lubań tereny 11.WS oraz 12.WS to użytki rolne, dla których dopuszcza się rekreacyjne wykorzystanie istniejących zbiorników oraz lokalizację związanych z nimi urządzeń wodnych.

Przymiotnik „rekreacyjny” nie ma definicji legalnej, a zgodnie ze słownikiem języka polskiego rekreacja oznacza wypoczynek na świeżym powietrzu (Słownik języka polskiego PWN). Tak więc gdy plan miejscowy stanowi o rekreacyjnym wykorzystaniu istniejących zbiorników i związanych z nimi urządzeń wodnych, to oznacza to, że dopuszcza wykorzystanie terenu będącego gruntem rolnym na cele wypoczynkowe, rekreacyjne.

Grunt rolny bezpośrednio koresponduje z celem rolnym, użytkowaniem rolnym, czy potrzebami rolnictwa. Są to określenia związane z działalnością rolniczą, zdefiniowaną w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t. jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2647) jako działalność polegająca na wytwarzaniu produktów roślinnych lub zwierzęcych w stanie nieprzetworzonym (naturalnym) z własnych upraw albo hodowli lub chowu, w tym również produkcja materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcja warzywnicza gruntowa, szklarniowa i pod folią, produkcja roślin ozdobnych, grzybów uprawnych i sadownicza, hodowla i produkcja materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów

użytkowych, produkcja zwierzęca typu przemysłowo-fermowego oraz hodowla ryb. Sąd ma świadomość sformułowania powyższej definicji dla potrzeb prawa podatkowego, jednak biorąc pod uwagę rozumienie prawa i porządku prawnego jako jednego systemu, i mając na względzie językowe, potoczne rozumienia rolnictwa, uważa taką definicję za trafną dla realiów sprawy.

Co do zasady w takim rozumieniu działalności rolniczej, czy celu rolnego nie będzie mieścić się rekreacja (rekreacyjne wykorzystanie zbiornika wodnego, rekreacyjne wykorzystanie gruntu pod tym zbiornikiem), ponieważ wykorzystanie rekreacyjne ma na celu realizację wypoczynku, a nie wytwarzanie produktów rolnych.

Sąd uwzględnił przy tym, że grunt rolny może spełniać także funkcje rekreacyjne, o czym świadczy art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zaliczający do gruntów rolnych rodzinne ogródki działkowe. Bezsprzecznie rodzinne ogródki działkowe spełniają także funkcje rekreacyjne, i są jednocześnie normatywnie potraktowane jako grunty rolne. Jednak w niniejszej sprawie z taką sytuacją nie mamy do czynienia. Zaakceptowanie ustalenia przyjętego przez prawodawcę lokalnego w Lubaniu oznaczałoby bowiem, że grunt rolny może zostać przekształcony w grunt rekreacyjny (prawodawca lokalny napisał o rekreacyjnym wykorzystaniu istniejących zbiorników), nie służący celom rolnym, co z kolei stanowi niedopuszczalne ignorowanie przepisów o ochronie gruntów rolnych.

Zdaniem Sądu trzeba jeszcze wyjaśnić, że instrumentem prawnym, za pomocą którego ustala się przeznaczenie terenów jest co do zasady, jak stanowi art. 4 ust. 1 upzp, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Widząc powołany przepis w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp wskazującym określenie przeznaczenia terenu jako obligatoryjny element planu miejscowego, dojdziemy do wniosku, że jeżeli prawodawca miejscowy obejmuje dany teren planem miejscowym, to musi jednocześnie określić (ustalić) przeznaczenie tego terenu. Jednocześnie, jeżeli prawodawca obejmuje określony teren planem miejscowym, i zamierza pewną część tego terenu transformować z dotychczasowego użytkowania rolnego na użytkowanie inne niż rolne (cele nierolnicze), to ma obowiązek kierować się wskazaną wyżej procedurą, opierającą się na uprzednim wystąpieniu o stosowną zgodę, która uruchamia możliwość zapisania w planie miejscowym nierolniczego celu gruntu, który wcześniej miał charakter gruntu rolnego.

Orzecznictwo sądowe podkreśla, że dokonanie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cel nierolniczy powinno być poprzedzone wystąpieniem organu gminy o uzyskanie zgody, o jakiej mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Uchybienie w tym zakresie zaliczyć należy do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, a także właściwości organów w tym zakresie, co prowadzi do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w tej części (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2022 r., sygn. akt II OSK 490/19, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach).

Sąd uwzględnił ponadto, że nie każde naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego będzie naruszeniem istotnym. „Test” istotności naruszenia wykreowała judykatura Sądu Naczelnego podkreślająca, że istotne naruszenie trybu postępowania prowadzi do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, jakie zostałyby podjęte, gdyby nie doszło do naruszeń (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2021 r. II OSK 453/21, CBOIS). Pominięcie przedmiotowego etapu procedury wypełnia warunek istotności naruszenia, ponieważ minister może, ale nie musi udzielić zgody, i w zależności od tego ustalenia planistyczne nie będą tożsame. W ten sposób ustalenia planistyczne mogłyby być odmienne, gdy zastosowano się do przewidzianej prawem procedury.

Sąd dostrzegł, jednak uznał za nietrafną argumentację Gminy zawartą w odpowiedzi na skargę, jakoby „trudno przesądzać, iż faktyczne wykorzystanie terenów może zostać w przyszłości zmienione”, i nie nastąpi docelowe przekształcenie terenu na kąpielisko, czy inną tego typu działalność. Sąd bada zgodność z prawem uchwały planistycznej, odnosi przyjętą regulację w jej zapisanym brzmieniu do wzorca ustawowego, zaś plany, deklaracje czy intencje Gminy nie stanowią kryterium badania zgodności z prawem i Sąd nie może się na nich opierać.

Reasumując, w niniejszej sprawie Rada ustawowym standardom planistycznym nie sprostała, co trafnie zauważył Wojewoda, i co potwierdził Sąd w oparciu o powyższe rozważania. Tym samym Sąd uznał zasadność

wywiedzionych w skardze argumentów Wojewody, i potraktował uchybienie Rady jako istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego.

Kontrolując pozostałą część planu miejscowego Sąd nie dopatrył się istotnego naruszenia ani zasad i trybu sporządzania planu, ani naruszenia właściwości organów w tym zakresie.

Z powyższych powodów, na zasadzie art. 147 § 1 p. p. s. a. Sąd uwzględnił skargę i w części stwierdził nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 w związku z art. 205 § 2 p. p. s. a. zasądając na rzecz Wojewody kwotę 480 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.