

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 maja 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Krzysztof Sobieralski
Sędziowie	Sędzia WSA Beata Kozicka (spr.) Sędzia WSA Daria Sachanbińska
Protokolant	St. inspektor sądowy Joanna Szyndrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 31 maja 2022 r.
sprawy ze skargi Gminy Kamiennik
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego
z dnia 31 stycznia 2022 r., nr IN.I.743.95.2021.KM
w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu
zagospodarowania przestrzennego

- 1) uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze,
- 2) zwraca skarżącej Gminie Kamiennik kwotę 300 (trzysta) złotych, tytułem
nienależnie uiszczzonego wpisu sądowego od skargi.

Wyrok

Postanowienie

z dnia...

sygn. akt...

jest prawomocny(e) od dnia

19 lipca 2022 r.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Z upoważnienia

Kierownika Wydziału II

Marta Gajowska

St. referendarz sądowy

Anna Misiałek-Janik

Uzasadnienie

Zaskarżonym przez Gminę Kamiennik – reprezentowaną przez Wójta tej Gminy, umocowanego do wniesienia skargi uchwałą Rady Gminy Kamiennik z dnia 23 lutego 2022 r., nr XXIX/234/22, wydaną na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.), dalej także: ustawa lub u.s.g. – rozstrzygnięciem nadzorczym z 31 stycznia 2022 r., nr IN.1.743.95.2021.KM, Wojewoda Opolski (dalej: Wojewoda), działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r., poz. 741 ze zm.), dalej: u.p.z.p., stwierdził nieważność w całości uchwały Rady Gminy Kamiennik z dnia 21 grudnia 2021 r., Nr XXVI 11/218/21, w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu wsi Goworowice.

Argumentując podjęte rozstrzygnięcie organ nadzoru wskazał, że na sesji w dniu 21 grudnia 2021 r. Rada Gminy Kamiennik podjęła uchwałę Nr XXVIII/218/21 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu wsi Goworowice. Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Wójt Gminy Kamiennik przedstawił Wojewodzie 30 grudnia 2021 r. przedmiotową uchwałę z dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa. Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 19 stycznia 2022 r., działając na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.), dalej: Kpa, w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy Kamiennik o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Pismem z 26 stycznia 2022 r. Przewodniczący Rady Gminy złożył wyjaśnienia wobec podniesionych zarzutów.

Dokonana przez organ nadzoru analiza przedmiotowej uchwały i załączonej do niej dokumentacji, a także złożonych wyjaśnień, wykazała – zdaniem Wojewody – naruszenie przez Radę Gminy art. 17 pkt 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) przez brak zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych podlegających ochronie i położonych w granicach badanego planu. Wyjaśnił przy tym Wojewoda, że art. 17 u.p.z.p. określa kolejność czynności związanych z przygotowaniem i uchwaleniem projektu

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednym z etapów sporządzania projektu planu jest wystąpienie o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Brak ten odnotował organ nadzoru przy sporządzaniu kontrolowanej uchwały. Przypomniął także organ nadzoru, że 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, jak wskazał organ nadzoru, ust. 2 art. 7 tej ustawy określa, że przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III – wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Podniósł następnie, że analiza terenu objętego ustaleniami planu wykazała, że w granicach opracowania planu wszystkie tereny stanowią chronione użytki klas II, dla których ustalono nierolnicze przeznaczenie tj. o symbolu MN teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz KDW teren dróg wewnętrznych. W celu oceny, czy tereny te uzyskały zgody, o których mowa w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, organ nadzoru dokonał analizy decyzji Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 21 maja 1991 r., znak GZU.og.0602/z-53601/91. Wyjaśnił, że przekazana wraz z wyjaśnieniami kopia decyzji (1 strona + załącznik graficzny z miejscowością Goworowice) zawiera ogólne informacje o ilości hektarów, dla których wyrażono zgodę na zmianę przeznaczenia, tj. 23,50 ha ogółem dla terenów położonych na terenie Gminy Kamiennik. Zgoda ta również zawiera ogólną informację na ile gruntów takiej zgody nie wyrażono. Zaznaczył organ nadzoru, że nie został mu przedstawiony szczegółowy zakres zgody w załączniku tabelarycznym do decyzji, który stanowi zestawienie gruntów rolnych na terenie gminy przewidzianych pod zainwestowania nierolnicze, na które uzyskano zgodę Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Załącznik tabelaryczny podzielony jest na miejscowości położone w danej gminie i każdemu obszarowi zostaje nadany symbol cyfrowy, który znajduje odzwierciedlenie na załączniku graficznym. Zestawienie tabelaryczne pozwala ustalić, czy w granicach obszaru wyrażono zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów klas I-III do zrealizowania jako np. uzupełnienie istniejącej zabudowy. Zatem przekazany załącznik graficzny do zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych chronionych na cele nierolnicze nie stanowi podstawy do stwierdzenia, że teren (3.0 w miejscowości Goworowice) jest obszarem, dla którego otrzymano zgodę decyzją Ministra Rolnictwa i

Gospodarki Żywnościowej z dnia 21.05.1991 r. na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze.

Dostrzegł wreszcie Wojewoda, że organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie wykazał, że dla terenów objętych niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym, wydane zostały jeszcze jakieś zgody. W jego ocenie brak jest podstaw do uznania, że grunty te spełniają warunki, o których mowa w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych zwalniające z konieczności uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. 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.

Zdaniem Wojewody organ stanowiąco-kontrolny Gminy Kamiennik, objętą jego nadzorem uchwałą, naruszył także art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 7 pkt 7 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) poprzez zawarcie w badanej uchwale zapisów dopuszczających na wszystkich terenach możliwość budowy nowych dróg i dojazdów na wszystkich terenach objętych planem zgodnie z przepisami odrębnymi.

Zaznaczył nadto Wojewoda, że art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada na organy gminy obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu. Doprecyzowując ten obowiązek rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w § 4 pkt 1 wskazuje, że ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia określającym barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego - tereny dróg, w

zależności od ich prawnego charakteru, winny zostać oznaczone na rysunku planu kolorem jasnoszarym i symbolem literowym KDW (drogi wewnętrzne) albo kolorem białym i symbolem KD jako drogi publiczne. Ujęcie przez ustawodawcę terenów dróg wewnętrznych w katalogu barwnych oznaczeń graficznych jest wystarczające do stwierdzenia, że stanowią one odrębną kategorię przeznaczenia wymagającą potraktowania zgodnie z wymogami art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Za naruszające powyższe przepisy organ nadzoru uznał zapis uchwały poświęcony zasadom modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, zawarty w § 12 pkt 2: „Dopuszcza się etapową budowę nowych dróg i dojazdów na wszystkich terenach objętych planem zgodnie z przepisami odrębnymi”. Budowa nowych dróg – jak podkreślił Wojewoda – oznacza możliwość budowy nowych dróg np. wewnętrznych, a droga wewnętrzna wchodzi w skład systemu komunikacji, poprzez teren drogi wewnętrznej umożliwiony jest dostęp do zewnętrznego układu komunikacji drogowej. Ustawodawca, jak i organ wydający rozporządzenie, objął systemem komunikacyjnym również drogi wewnętrzne, nie ograniczając wyłącznie do dróg wewnętrznych wyznaczonych na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, ale również dróg wewnętrznych przewidzianych jako przeznaczenie dopuszczalne (uzupełniające) w ramach podstawowego przeznaczenia terenu (wyrok WSA w Opolu z 18 maja 2020 r., sygn. akt II SA/Op 97/20).

Ponadto podkreślił Wojewoda, że określenie przeznaczenia terenu jest podstawowym celem przystąpienia przez radę gminy do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i istotą przyznanego jej władztwa planistycznego, na co wskazuje ustawodawca w art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z tą dyrektywą winny zostać ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wszystkie obowiązkowe elementy, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Oznacza to obowiązek określania zasad rozwoju systemu komunikacji m.in. poprzez jednoznaczne określenia na rysunku planu przebiegu ciągów komunikacyjnych z określonymi liniami rozgraniczającymi i symbolami przeznaczenia. Jak wykazano bowiem powyżej - drogi są traktowane przez ustawodawcę jako osobna kategoria przeznaczenia i jako taką winny spełniać wymogi art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.

Biorąc to pod uwagę stwierdził organ nadzoru istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie § 12 ust. 2 uchwały, bowiem pozostawienie takiego zapisu stanowiłoby istotne naruszenie tych zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Jednocześnie w ocenie Wojewody Rada Gminy naruszyła art. 15 ust. 3 pkt 3a w związku z art. 10 ust. 2a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz z art. 6 pkt 1 i art. 15 ust. 8 ustawy z dnia 16 lipca 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 981 ze zm.) albowiem nie wskazała dopuszczalnej mocy urządzeń oraz dopuszczenie na obszarze planu odnawialnych źródeł energii, w tym lokalizacji elektrowni wiatrowych bez spełnienia wymaganego przepisem odrębnym warunku ich lokalizacji oraz braku ustalenia granic stref ochronnych od urządzeń wytwarzające energię z odnawialnych źródeł o mocy zainstalowanej większych niż 500 kW na terenie o symbolu MN. Wskazał Wojewoda, że zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym ustala się granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a, tj. urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 500 kW, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko. Na wszystkich terenach stworzona została również możliwość lokalizacji instalacji wytwarzających energię o mocy z wykorzystaniem energii wiatru. Fakt ten skutkuje koniecznością uwzględnienia przy sporządzaniu i uchwalaniu planu przepisów ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2021 r., poz. 724). Przedmiotowy plan dopuścił na terenie o symbolu MN zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w ramach przeznaczania uzupełniającego infrastrukturę techniczną w tym wytwarzanie energii z odnawialnych źródeł energii (dalej także: oze), nie wskazując jakie mogą być to urządzenia, o jakich parametrach mocy. Zaznaczył organ nadzoru, że jak wynika z przekazanych wyjaśnień, celem było dopuszczenie w miejscowym planie mikro i małych instalacji odnawialnych źródeł energii o mocy nie większej niż 100 kW, które nie wymagają określenia stref ochronnych oraz nie wymagają wyznaczenia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy Kamiennik, co nie wynika z zapisów uchwalonego planu.

W dalszej kolejności Wojewoda stwierdził, że przy wystąpieniu inwestora o pozwolenie na budowę urządzeń służących wytwarzaniu energii ze źródeł odnawialnych

w postaci instalacji fotowoltaicznej, nie bada się zgodności inwestycji z obowiązującym studium czy prognozy oddziaływania na środowisko sporządzonego na poczet planu miejscowego, tylko bada się zgodność planowanej inwestycji z zapisami miejscowego planu obowiązującego na danym terenie. Brak ograniczenia w badanej uchwale źródeł i mocy dopuszczonych instalacji z odnawialnych źródeł energii sprawia, że na obszarze planu stworzono możliwość realizacji wszystkich odnawialnych źródeł energii bez ograniczonej mocy, bez spełnienia związanych z tym warunków lokalizacji. Biorąc pod uwagę powyższe stwierdził istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w § 6 ust. 1 pkt 2 w zakresie możliwości lokalizacji infrastruktury związanej z odnawialnymi źródłami energii.

W kolejnych motywach podniósł organ nadzoru, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym formułują dwie przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pierwszą jest uwzględnienie zasad sporządzania planu, co oznacza, że władztwo planistyczne wyrażone w podjętej uchwale nie może naruszać przepisów prawa materialnego. Druga przesłanka zgodności dotyczy zachowania ustawowej procedury sporządzania planu oraz właściwości organów uczestniczących w tej procedurze, a określona jest jako zachowanie trybu sporządzenia planu. Jak wykazano powyżej, badana uchwała naruszyła zasady sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Naruszenia te w ocenie organu nadzoru należy uznać za istotne, bowiem prowadzą 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 15 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2286/17). Zdaniem Wojewody w przypadku badanej uchwały te odmienne ustalenia planu dotyczyć powinny pozostawienia w przeznaczeniu rolniczym tych gruntów, które nie uzyskały stosowanej zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne.

Z rozstrzygnięciem tym nie zgodziła się Gmina Kamiennik (dalej nadal: Gmina). W skardze wywiedzionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu zaskarżyła je w całości, zarzucając mu naruszenie przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, a to: art. 7 Kpa w zw. z art. 91 ust 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz w zw. z art. 28 ust 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez błędną wykładnię i niewłaściwe

zastosowanie skutkujące błędami w ocenie stanu faktycznego i bezpodstawnym stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały.

Formułując ten zarzut autor skargi wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego aktu nadzoru oraz zasądzenie od Wojewody Opolskiego na rzecz Gminy Kamiennik kosztów postępowania.

W jej uzasadnieniu skarżąca Gmina podniosła, że zaskarżone rozstrzygnięcie Wojewody jest dla niej bardzo niezrozumiałe i krzywdzące. Zaznaczyła, że teren objęty uchwałą Nr XXVIII/218/21 z dnia 21 grudnia 2021 r. mieści się w całości w granicach zgody Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 13 maja 1991 r., nr GZU.og.0602/Z-53601/91, oraz mieści się również w granicach obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Goworowice, który został zatwierdzony przez Wojewodę w roku 2005 na podstawie tej samej zgody Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z roku 1991. W załączeniu przedstawił autor skargi wyrys z mpzp wsi Goworowice. Następnie, jak zaznaczył autor skargi, zgoda, którą posiada Gmina, składa się z decyzji oraz załączników graficznych (map) dla każdej miejscowości w Gminie z zaznaczoną granicą zgody grubą czarną kreską „to jest cały komplet który posiadamy i posługujemy się nim od lat 90-tych i nigdy nie było z tym problemu”. W roku 1994 Gmina Kamiennik uchwaliła miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego obejmujący teren całej gminy a w trakcie procedury uchwalania tegoż planu Gmina uzyskała przedmiotową decyzję Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej nr GZU.og.0602/Z-53601/91. Plan miejscowy z roku 1994 stracił ważność w związku z wejściem w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w roku 2003, jednak zgodnie z obowiązującym prawem decyzja Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (MriG) z roku 1991 zachowuje swoją ważność. Wskazał nadto autor skargi, że w roku 2004 Rada Gminy Kamiennik uchwaliła 13 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla każdej miejscowości w gminie na podstawie tej samej zgody Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z roku 1991. Plany te zostały zatwierdzone przez Wojewodę i funkcjonują do dnia dzisiejszego.

Równocześnie oświadczył autor skargi, że na prośby i wnioski mieszkańców Gminy Kamiennik co jakiś czas aktualizowane są fragmentami miejscowe plany uchwalone w roku 2004, tak aby Gmina mogła się rozwijać, mieszkańcy mogli budować tu domy i wiązać przyszłość z Gminą Kamiennik i Województwem Opolskim – i tak też było w tym przypadku. Do tej pory – na co także zwrócił uwagę autor skargi – wszystkie

uchwały dotyczące miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i ich zmian były przez Wojewodę zatwierdzane, a były to dokumenty sporządzane w oparciu o tą samą zgodę Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z roku 1991.

Kontynuując podkreślił autor skargi, że ostatni zatwierdzony plan miejscowy dotyczył części wsi Chociebórz w roku 2021, wskazał, iż jest on analogicznym przypadkiem jak przedmiotowa sprawa, zaznaczył, że podobnie jak w tej sprawie zostało wszczęte postępowanie nadzorcze, z uwagi na brak w dokumentacji planistycznej zgody na przeznaczenie gruntu rolnego klasy III na cele nierolnicze. W ramach wyjaśnień dołączono kopię decyzji Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z roku 1991 wraz z załącznikiem graficznym wsi Chociebórz i zgoda ta została przyjęta przez Wojewodę (w załączeniu dokumentacja z postępowania nadzorczego).

Podsumowując autor skargi stwierdził, że rozstrzygnięcie Wojewody jest nie tylko krzywdząca dla Gminy Kamiennik, która przeprowadziła trudną, kosztowną i długotrwałą procedurę uchwalania planu miejscowego zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w tym trudnym czasie pandemii covid-19, ale także krzywdząca jest dla mieszkańców - wnioskodawców zmiany planu, młodych rodzin, którzy chcieli się związać życiowo i zawodowo z Gminą Kamiennik i Województwem Opolskim. Podał, że oni również ponieśli koszty, podłączyli media do działek, zakupili materiały budowlane, dość, że czekali 2 lata „na to żeby zrealizować swoje plany życiowe a tu taki cios przez jedną nieodpowiedzialną i niezrozumiałą decyzję Wojewody Opolskiego”.

Ponadto zdaniem skarżącej Gminy kompletną nieprawdą jest stwierdzenie Wojewody, że Gmina Kamiennik w trakcie procedury uchwalania przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego naruszyła art. 17 pkt c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych podlegających ochronie i położonych w granicach badanego planu, ponieważ taką zgodę posiada i była ona wielokrotnie przyjmowana przez służby Wojewody bez żadnych uwag. Zgodnie z obowiązującym prawem odrolnienie terenu w miejscowym planie, który utracił moc, pozostają skuteczne, potwierdzają to – jak zaznaczył – liczne wyroki sądów np. wyrok NSA sygn. akt II OSK 1734/15 w którym przyjęto, że trafnym stwierdzeniem jest że skoro uzyskano zgodę na przeznaczenie gruntu rolnego na cele nierolnicze przy sporządzaniu poprzednio obowiązującego planu miejscowego, to zgoda taka nie jest konieczna przy uchwalaniu

kolejnego planu miejscowego. I do tej pory tak to funkcjonowało pomiędzy Gminą Kamiennik a Wojewodą.

W odpowiedzi na skargę organ nadzoru wniósł o jej oddalenie. W uzasadnieniu ponownie opisał przebieg postępowania, powielając kwestie prawne, które legły u podstaw wydania objętego skargą rozstrzygnięcia.

Wskazał nadto Wojewoda, że w postępowaniu nadzorczym zmierzającym do wydania kwestionowanego rozstrzygnięcia, o którym Gmina została zawiadomiona pismem z dnia 19 stycznia 2022 r. przedłożony został wyłącznie fragment rysunku decyzji z 1991 r. Przedłożona kopia nie zawiera całego tekstu planu, w tym dokumentacji formalno-prawnej, (która pozwoliłaby ocenić, czy w toku prac planistycznych nad planem 1991 r. uzyskiwane były zgody na przeznaczenia nierolnicze oraz stanowiąca podstawę do realizacji planu wraz z jego tekstem). Zgoda jaką dysponował organ nadzoru zawierała ogólną informację na ile gruntów otrzymano zgodę, a ilu takiej zgody nie wyrażono. Organowi nie został przedstawiony szczegółowy zakres zgody w załączniku tabelarycznym do decyzji, który stanowi zestawienie gruntów rolnych na terenie gminy przewidzianych pod zainwestowania nierolnicze, na które uzyskano zgodę Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Wydawane zgody w oparciu o ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 11 poz. 79 z 1984) zawierają załączniki tabelaryczne podzielone na miejscowości położone w danej gminie, gdzie każdemu obszarowi zostaje nadany symbol cyfrowy, który znajduje odzwierciedlenie na załączniku graficznym, zgodnie ze składanym wnioskiem do tejże decyzji. Zestawienie tabelaryczne zawiera wnioskowane przeznaczenia dla poszczególnych terenów, zgodnie z przypisanymi numerami i klasą gruntów rolniczych, który pozwala ustalić, czy w granicach obszaru wyrażono zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów klas I-IV do zrealizowania jako np. uzupełnienie istniejącej zabudowy, przekształcenie istniejącej zabudowy czy zabudowę mieszkaniową. Zatem przekazany załącznik graficzny do zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych chronionych na cele nierolnicze nie stanowi podstawy do stwierdzenia, że teren (3.0 w miejscowości Goworowice) jest obszarem, dla którego otrzymano zgodę decyzją Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 21 maja 1991 r. na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Zgodnie z danymi przedstawionymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kamiennik w klasie bonitacyjnej dla całej Gminy Kamiennik klasy I-IV (biorąc również pod uwagę kasę IV zgodnie z wydaną decyzją z 1991 r.), grunty te zajmują 77%

wszystkich gruntów w Gminie. Przenosząc to na grunt analizowanej decyzji Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 21 maja 1991 i załączników graficznych przekazanych po wydaniu rozstrzygnięcia nadzorczego uznał Wojewoda, że niemożliwe jest aby wszystkie oznaczone tereny otrzymały zgodę i zmieściłyby się w 23,50 ha, na które tę zgodę otrzymano.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie, aczkolwiek z przyczyn, które Sąd wziął pod uwagę z urzędu.

Na wstępie wskazać należy, że zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 137), sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. W ramach tak zakreślonej kognicji sąd bada, czy przy wydaniu zaskarżonego aktu nie naruszono przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.), dalej zwanej: P.p.s.a., kontrola sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Dokonując oceny legalności w tym zakresie, sąd bada, czy akt nadzoru, z uwagi na jego formę, treść rozstrzygnięcia, argumentację uzasadnienia i tryb wydania, odpowiada przepisom prawa. Na podstawie art. 148 P.p.s.a., uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru, sąd uchyla ten akt.

Przed przystąpieniem do oceny poddanego kontroli sądowej aktu przypomnienia wymaga, że przedmiot kontroli sądowoadministracyjnej w niniejszej sprawie stanowi rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z 31 stycznia 2022 r., nr IN.1.743.95.2021.KM, stwierdzające nieważność uchwały Rady Gminy Kamiennik z dnia 21 grudnia 2021 r., Nr XXVIII/218/21, w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu wsi Goworowice.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 przywoływanej wielokrotnie powyżej ustawy samorządzie gminnym, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 u.s.g. Po upływie tego terminu Wojewoda, mocą art. 93 ust. 1 u.s.g., ma uprawnienie do złożenia skargi na akt poddany jego

kontroli, pod kątem legalności. Przepis ten, co wymaga podkreślenia, daje organowi nadzoru legitymację do złożenia skargi do sądu administracyjnego w przypadku, gdy uchwała organu gminy jest sprzeczna z prawem, a organ nadzoru nie stwierdził jej nieważności w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Z kolei stosownie do art. 98 ust. 1 u.s.g. rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Wedle ust. 3 tego przepisu do złożenia skargi uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze. Z akt sprawy wynika, że spełnione zostały wymogi dopuszczalności kontroli sądowoadministracyjnej. Skarga dotyczy bowiem aktu, o jakim mowa w art. 3 § 2 pkt 7 P.p.s.a. i wniesiona została w przepisany prawem terminie. Zachowano również wymogi proceduralne wynikające z art. 98 ust. 3 u.s.g., gdyż skarżący – jak wskazano na wstępie – przedłożył uchwałę Rady Gminy Kamiennik z dnia 23 lutego 2022 r., Nr XXIX/234/22, wydaną na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym – stanowiącą podstawę do wniesienia skargi. Przy czym podkreślenia wymaga również, że przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego w pierwszej kolejności należało zbadać, czy akt ten został wydany w terminie 30-dniowym, wynikającym z przywoływanego wyżej art. 91 ust. 1 u.s.g.

W związku z tym ponownie trzeba wskazać, że sporna uchwała z dnia 21 grudnia 2021 r. Rady Gminy Kamiennik, Nr XXVIII/218/21, w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu wsi Goworowice została doręczona Wojewodzie 30 grudnia 2021 r. wraz z dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa (k. 1 akt administracyjnych).

Okoliczność ta nie jest przy tym kwestionowana, sam organ nadzoru w wydanym rozstrzygnięciu podał, że przedmiotowa uchwała została mu przedstawiona w dniu 30 grudnia 2021 r., (akapit drugi strona pierwsza zaskarżonego rozstrzygnięcia). Tym samym określony ustawowo w art. 91 ust. 1 u.s.g. termin 30-dniowy upływał organowi nadzoru z dniem 29 stycznia 2022 r. (sobota). Natomiast rozstrzygnięcie nadzorcze zostało przez ten organ wydane w dniu 31 stycznia 2022 r., tak więc po tym terminie. W tych okolicznościach prawnych i faktycznych Wojewoda nie zachował ustawowego terminu do podjęcia rozstrzygnięcia.

Stosownie do powyższego w pierwszej kolejności wyjaśnić należy, że wskazany 30-dniowy termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego ma charakter materialnoprawny, a więc jest to termin zawity (prekluzyjny). Istota terminów zawitych polega na tym, że są one nieprzedłużalne i nieprzywracalne. Termin zawity wygasa więc, jeśli upłynie okres czasu, którego on dotyczył. Uchybienie terminowi prawa materialnego, o którym mowa w art. 91 ust. 1 u.s.g., powoduje skutek w postaci wygaśnięcia prawa organu nadzoru do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, co niewątpliwie miało miejsce w niniejszej sprawie.

Dostrzec również trzeba, że w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiła się rozbieżność poglądów dotycząca obliczania 30-dniowego terminu, w jakim organ nadzoru orzeka o nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, jednakże skład orzekający w niniejszej sprawie podziela dominujące w judykaturze stanowisko, że do obliczania terminu z art. 91 ust. 1 u.s.g nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (Kpa).

Tym samym w kontrolowanej sprawie nie miał zastosowania art. 57 § 4 Kpa, który stanowi, że jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą – (tak m. in. NSA w wyrokach: z 7 listopada 2008 r., sygn. akt II OSK 1216/08, z 6 maja 2010 r., sygn. akt I OSK 201/10, z 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 54/11, z 19 lipca 2011, sygn. akt I OSK 684/11, z 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt II OSK 658/18 czy też z 7 października 2021 r., sygn. akt I OSK 990/21).

W przytoczonych powyżej judykatach, z którymi utożsamia się skład orzekający w tej sprawie, wskazuje się, że „odpowiedniemu stosowaniu w analizowanym przypadku art. 57 k.p.a. przeciwstawia się również konstytucyjnie zagwarantowana samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, która podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP), a także wyznaczone Konstytucją granice sprawowanego nadzoru (art. 171 Konstytucji RP), które to normy nakazują ścieśniającą interpretację przepisów regulujących stosowanie środków nadzorczych. Zauważyć przy tym jednocześnie należy, że skoro w przypadku niedochowania omawianego 30-dniowego terminu wojewoda – jako organ nadzoru – może zawsze daną uchwałę (zarządzenie) zaskarżyć do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1 u.s.g.), to – jak słusznie zwrócił na to uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 kwietnia 2011 r. (sygn. akt II OSK 54/11) – nie powstaje ryzyko, że upływ tego terminu

doprowadzi do tego, że w obrocie prawnym pozostanie uchwała sprzeczna z prawem” – tak: przytoczony powyżej wyrok NSA z 7 października 2021 r., sygn. akt I OSK 990/21.

W orzeczeniach tych NSA zwrócił uwagę, że wskazany w art. 91 ust. 1 u.s.g. termin jest terminem materialnym, określa bowiem okres, w którym organ nadzoru może skorzystać z przysługujących mu kompetencji, przy czym z upływem tego terminu następuje wygaśnięcie kompetencji do stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia. Nadto zwrócono uwagę w nich, że po upływie terminu zawartego w art. 91 ust. 1 u.s.g. organ nadzoru traci kompetencje do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy i w myśl art. 93 u.s.g. chcąc doprowadzić do wyeliminowania jej z obrotu prawnego, może zaskarżyć ją do sądu administracyjnego.

Jednocześnie Sąd zauważa, że w taki też sposób termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego kwalifikowany jest w piśmiennictwie (por. P. Chmielewski, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Wyd. LexisNexis 2006, str. 145). Termin z art. 91 ust. 1 u.s.g. jest terminem prekluzyjnym. Nie podlega on przywróceniu, nie może zostać zmieniony ani przerwany przez czynności organu nadzoru albo przez czynności organu gminy. Przyjmując taką kwalifikację tego terminu w powołanych orzeczeniach rozważano odesłanie do Kodeksu postępowania administracyjnego zawarte w art. 91 ust. 5 u.s.g., stanowiącego, że przepisy Kodeksu stosuje się odpowiednio. Zarówno przytoczona judykatura jak i doktryna zgodne są co do tego, że odpowiednie stosowanie przepisów Kpa do rozstrzygnięcia nadzorczego należy rozumieć jako unormowanie pomocnicze wszędzie tam, gdzie ustawa o samorządzie terytorialnym nie normuje cech rozstrzygnięcia nadzorczego oraz zasad i trybu postępowania nadzorczego. Brak jest podstaw do odpowiedniego stosowania art. 57 § 5 Kpa, gdyż norma art. 91 ust. 1 u.s.g. w sposób samodzielny i kompleksowy reguluje kwestię orzekania przez organ nadzoru z zachowaniem terminu 30 dni (wyrok NSA z 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 911/16). Z kolei w wyroku z 7 listopada 2008 r., sygn. akt II OSK 1216/08 NSA podkreślił, że art. 57 Kpa reguluje sposób obliczania i warunki zachowania terminu procesowego przez stronę postępowania. Nie ma zatem zastosowania do obliczania trzydziestodniowego terminu z art. 91 ust. 1 u.s.g. dotyczącego realizacji kompetencji nadzorczej, która po upływie ustawowego terminu wygasa. Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie zaprezentowane wyżej poglądy podziela i przyjmuje, że art. 57 Kpa nie można stosować w zakresie ram czasowych wyznaczonych organowi nadzoru do skorzystania z kompetencji

nadzorczych. Granice czasowe realizacji kompetencji nadzorczych wyznacza art. 91 ust. 1 u.s.g. w powiązaniu z art. 93 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że „po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego”. Wygaśnięcie kompetencji nadzorczych wojewody po upływie 30 dniowego terminu wynika zatem wprost z art. 93 ust. 1 u.s.g.

Z takim właśnie przypadkiem, kiedy rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody zostało wydane po upływie 30 dni od daty doręczenia uchwały Rady Gminy w Kamiennik, mamy do czynienia w niniejszej sprawie, stąd też skarga Gminy podlegała uwzględnieniu, jednakże z przyczyn formalnych, innych niż w niej podniesione, które Sąd wziął pod uwagę z urzędu. W tej sytuacji Sąd odstąpił też od oceny zarzutów skargi, bowiem jest ona bezprzedmiotowa wobec wygaśnięcia kompetencji Wojewody do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Z wszystkich tych przyczyn Sąd mocą art. 148 P.p.s.a. uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze.

Podsumowując zdaniem Sądu trafnie przyjmuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, że przyjęcie poglądu, iż z mocy art. 91 ust. 5 u.s.g., zgodnie z którym przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio, mógłby mieć w tym wypadku zastosowanie art. 57 § 4 Kpa w istocie rzeczy prowadziłoby do przedłużenia ustawowego 30-dniowego terminu, o jakim mowa w art. 91 ust. 1 u.s.g. Powyższe stałoby zaś nie tylko w sprzeczności z pojęciem samej instytucji terminu zawitego, który nie podlega ani przywróceniu, ani żadnemu przedłużeniu, ale prowadziłoby do nieuzasadnionego zastosowania do terminu materialnoprawnego reguł skonstruowanych dla obliczania wyłącznie terminów procesowych, obowiązujących w postępowaniu jurysdykcyjnym. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, zawarte w Rozdziale 10, zatytułowanym „Terminy”, w tym art. 57 § 4 Kpa, dotyczą bowiem jedynie zasad obliczania terminów procesowych, wiążących strony procesowe. Nie regulują natomiast kwestii materialnoprawnych, w tym ustrojowych. Odpowiedniemu stosowaniu art. 57 Kpa przeciwstawia się również konstytucyjnie zagwarantowana samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, która podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP), a także wyznaczone Konstytucją granice sprawowanego nadzoru (art. 171 Konstytucji RP), które to normy nakazują ścieśniającą interpretację przepisów regulujących stosowanie środków nadzorczych. Poza tym skoro w przypadku niedochowania omawianego 30-dniowego

terminu wojewoda - jako organ nadzoru - może zawsze daną uchwałę (zarządzenie) zaskarżyć do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1 u.s.g.), to nie powstaje ryzyko, że upływ tego terminu doprowadzi do tego, że w obrocie prawnym pozostanie uchwała sprzeczna z prawem (por. także wyrok NSA z 7 października 2021 r., sygn. akt I OSK 990/21 i powołane tam orzecznictwo; podobnie wyroki NSA: z 9 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2464/20; z 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 911/16; z 6 maja 2010 r., sygn. I OSK 201/10 i z 10 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 287/16, wszystkie przytoczone w wyroku prawomocnym tut. Sądu z 30 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Op 514/21).

Uwzględniając przytoczone dotąd, w ocenie Sądu, nie ma podstaw do stosowania w rozpoznawanej sprawie przepisów Kpa, w tym art. 57, który reguluje sposób obliczania i warunki zachowania terminu procesowego przez stronę postępowania. Nie można stosować go do terminu realizacji kompetencji nadzorczej, która po upływie ustawowego terminu wygasa. Oświadczenie woli organu nadzoru zastosowania sankcji nieważności musi zostać uzewnętrznione w dniu, w którym upływa ustawowy termin kompetencji nadzorczej. W rozpoznawanej sprawie należy zatem stwierdzić, że rozstrzygnięcie nadzorcze zostało wydane po terminie, z naruszeniem art. 91 ust. 1 w zw. z art. 93 ust. 1 u.s.g., co skutkowało wygaśnięciem uprawnienia Wojewody do jego wydania.

Jeszcze raz podkreślenia wymaga, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody uregulowane w ustawie o samorządzie gminnym są aktami administracyjnymi indywidualnymi, władczymi, o jednostronnym rozstrzygnięciu sprawy indywidualnej. Są one przy tym środkiem nadzoru nad takimi aktami jak uchwały i zarządzenia jednostek samorządu terytorialnego, czyli nadzoru wkraczającego najbardziej w obszar zagwarantowanej konstytucyjnie tym jednostkom samodzielności. Z tego właśnie powodu ustawodawca przewidział, że o nieważności uchwały (zarządzenia) orzeka organ nadzoru jedynie w ściśle określonym terminie. Po jego upływie organ ten traci powyższą kompetencję, co jest zgodne z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 91 ust. 1 u.s.g. W tej sytuacji, skoro w niniejszej sprawie rozstrzygnięcie nadzorcze zostało wydane po terminie, to zachodziła podstawa do wyeliminowania zaskarżonego aktu z obrotu prawnego. Z tego względu zbędne jest odnoszenie się do merytorycznych zarzutów skargi, które dotyczą prawidłowości kwestionowanego rozstrzygnięcia.

W tym stanie rzeczy Sąd, działając na podstawie art. 148 P.p.s.a., uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze.



Na oryginale własny podpis
Za zgodność z oryginałem
Zupoważnienia
Kierownika Wydziału II
Marta Gajowska