

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 października 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu
w składzie następującym:

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

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 października 2022 r.
sprawy ze skargi Gminy Kamiennik
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego
z dnia 31 stycznia 2022 r., nr IN.I.743.97.2021.KM
w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu
zagospodarowania przestrzennego

uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze.

Wyrok

Postanowienie

z dnia... 27 października 2022 r.

sygn. akt... II SA/Op 101/22

Jest prawomocny(e) od dnia

16 grudnia 2022 r.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Referent

Marta Gajowska

St. referendarz sądowy

Anna Misiał-Janik

Uzasadnienie

Przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego stanowi skarga Gminy Kamiennik na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 31 stycznia 2022 r., nr IN.I.743.97.2021.KM, którym stwierdzono nieważność w części uchwały Rady Gminy Kamiennik z dnia 21 grudnia 2021 r., Nr XXVIII/220/21, w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu wsi Wilkowice w zakresie § 6 ust. 1 pkt 2 w części obejmującej słowa „w tym wytwarzanie energii z oze”; § 12 pkt 2; oraz terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem MN1, w granicach działki nr 110, obręb Wilkowice – w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytek rolny klasy IIb.

Uchwała Rady Gminy Kamiennik z dnia 21 grudnia 2021 r., Nr XXVIII/220/21, w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu wsi Wilkowice wraz z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych została przekazana Wojewodzie Opolskiemu w dniu 30 grudnia 2021 r. (data wpływu do organu nadzoru).

Pismem z dnia 19 stycznia 2022 r. (doręczonym w tym samym dniu drogą elektroniczną) Wojewoda Opolski zawiadomił Przewodniczącą Rady Gminy Kamiennik o wszczęciu postępowania nadzorczego. W zawiadomieniu wskazano na naruszenie prawa, a także wyznaczono termin do złożenia wyjaśnień do dnia 24 stycznia 2022 r.

W piśmie z dnia 24 stycznia 2022 r. (doręczonym elektronicznie w tym samym dniu do organu nadzoru oraz w wersji papierowej w dniu 26 stycznia 2022 r.) Przewodniczący Rady Gminy w Kamienniku ustosunkował się do zarzutów zawartych w zawiadomieniu i w załączeniu przekazał dokumenty w postaci: decyzji Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 13 maja 1991 r. o wyrażeniu m.in. zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów Klasy II – IV o łącznej powierzchni 23,50 ha położonych w Gminie Kamiennik, zgodnie z projektem planu zagospodarowania przestrzennego gminy oraz dwa załączniki graficzne.

Zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Opolskiego z dnia 31 stycznia 2022 r., nr IN.I.743.97.2021.KM, stwierdzono nieważność w części uchwały Rady Gminy Kamiennik z dnia 21 grudnia 2021 r., Nr XXVIII/220/21, w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu wsi Wilkowice w zakresie § 6 ust. 1 pkt 2 w części obejmującej słowa „w tym wytwarzanie energii z oze”; § 12 pkt 2; oraz terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem MN1, w granicach działki nr 110, obręb Wilkowice – w części oznaczonej w ewidencji

gruntów jako użytek rolny klasy IIIb. Podjęte zostało ono przez Wojewodę Opolskiego, zwanego dalej również organem nadzoru, na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, ze zm.), zwanej dalej u.s.g., oraz art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, ze zm.), zwanej dalej u.p.z.p. W uzasadnieniu organ przedstawił stan faktyczny i prawny oraz motywy jakimi się kierował podejmując przedmiotowe rozstrzygnięcie.

Działając na podstawie uchwały Rady Gminy Kamiennik z dnia 23 lutego 2022 r., Nr XXIX/235/22, w sprawie wniesienia skargi, Gmina Kamiennik wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu skargę na ww rozstrzygnięcie nadzorcze. Domagała się w niej uchylenia w części zaskarżonego aktu nadzoru w zakresie terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem MN1, w granicach działki 110, obręb Wilamowice – w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytek klasy IIIb oraz zasądzenia od Wojewody Opolskiego na rzecz Gminy Kamiennik kosztów postępowania. Kwestionowanemu rozstrzygnięciu zarzuciła naruszenie:

- 1) art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego;
- 2) 91 ust. 1 i ust. 3 u.s.g.
- 3) art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie skutkujące błędami w ocenie stanu faktycznego i bezpodstawnym stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały.

W uzasadnieniu skargi strona skarżąca podniosła, że przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie doszło do zarzucanego naruszenia art. 17 pkt c u.p.z.p. (winno być art. 17 pkt 6 lit. c) przez brak w dokumentacji planistycznej zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych podlegających ochronie, gdyż dołączona została kopia zgody Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 13 maja 1991 r. o wyrażeniu m.in. zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów Klasy II – IV o łącznej powierzchni 23,50 ha położonych w Gminie Kamiennik, zgodnie z projektem planu zagospodarowania przestrzennego gminy wraz z załącznikami graficznymi dla wsi Wilamowice, która obejmuje m.in. działkę nr 110. Skarżący podniósł, że nie jest zrozumiałe stanowisko organu nadzoru, w sytuacji gdy od 20 lat przedstawiana jest Wojewodzie Opolskiemu ta sama decyzja, która uznawana była za czytelną i niestanowiącą wycinku na podstawie, którego organ był w stanie zweryfikować jego treść. Zaakcentował, że na dołączonym

załączniku graficznym zaznaczony został kolorem teren działki o nr ewid. 110. Wyjaśnił skarżący, że posiadana zgoda na odrolnienie gruntów rolnych składa się z decyzji oraz załączników graficznych (map) dla każdej miejscowości w Gminie z zaznaczoną grubą czarną kreską granicą zgody. Stwierdził również, że zgodnie z obowiązującym prawem odrolnienie terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który utracił moc pozostaje skuteczne, co potwierdzają liczne wyroki NSA, w tym zapadły w sprawie o sygn. akt II OSK 1734/15.

W odpowiedzi na skargę, Wojewoda Opolski wniósł o jej oddalenie podtrzymując argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonego rozstrzygnięcia. Odnosząc się do zarzutów Gminy Kamiennik podkreślił, że podjęcie uchwały nastąpiło z naruszeniem trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, związanego z art. 7 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Wyjaśnił, że jeśli Gmina nie posiada kompletnej zgody na odrolnienie gruntów jaka została wydana w dniu 21 maja 1991 r., to nie może posługiwać się jedynie jej fragmentem i wprowadzać mieszkańców i inwestorów oraz organu nadzoru w błąd.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137, ze zm.), sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. W ramach tak określonej 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.) zwanej dalej p.p.s.a., kontrola sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. W tym zakresie, dokonując oceny legalności, 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 uchyła ten akt. Podstawą uchylenia może być zarówno naruszenie przepisów prawa materialnego, jak i procesowego. Sąd może przy tym uchylić zaskarżony akt nadzoru zarówno w całości, jak i tylko w części.

W niniejszej sprawie kontrolą sądowoadministracyjną objęte zostało rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 31 stycznia 2022 r., nr IN.I.743.97.2021.KM, którym stwierdzono nieważność w części uchwały Rady Gminy

Kamiennik z dnia 21 grudnia 2021 r., Nr XXVIII/220/21, w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu wsi Wilemowice w zakresie § 6 ust. 1 pkt 2 w części obejmującej słowa „w tym wytwarzanie energii z oze”; § 12 pkt 2; oraz terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem MN1, w granicach działki nr 110, obręb Wilemowice – w części oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytek rolny klasy IIIb.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, nadal zwanej w skrócie u.s.g., 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.

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. W świetle 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 skarżąca przedłożyła uchwałę Rady Gminy Kamiennik z dnia 23 lutego 2022 r., Nr XXIX/235/22, w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, która stanowi podstawę do wniesienia skargi.

Przed analizą zasadności podniesionych zarzutów skargi oraz przystąpieniem do merytorycznej oceny zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego Sąd zobowiązany jest w pierwszej kolejności zbadać czy akt ten został wydany w 30-dniowym terminie wynikającym z cytowanego wyżej art. 91 ust. 1 u.s.g. Dostrzec bowiem należy, że na mocy art. 93 ust. 1 u.s.g., po upływie tego terminu Wojewoda nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W takim przypadku w celu dokonania oceny legalności aktu poddanego jego kontroli może wyłącznie zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Przepis ten ma charakter bezwzględny, a wydanie aktu nadzorczego po upływie terminu z art. 91 ust. 1 u.s.g. skutkuje jego naruszeniem. Taka też sytuacja, w ocenie Sądu, zaistniała w

Sygn. akt II SA/Op 101/22

niniejszej sprawie. Słusznie strona skarżąca podniosła, że zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze narusza art. 91 ust. 1 u.s.g., aczkolwiek w tym zakresie nie poprowadziła żadnego wyводу.

Uchwała Rady Gminy Kamiennik z dnia 21 grudnia 2021 r., nr XXVIII/220/21, w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu wsi Wilemowice została doręczona Wojewodzie Opolskiemu wraz z dokumentacją planistyczną w dniu 30 grudnia 2021 r. (data wpływu do organu nadzoru - czwartek), co znajduje potwierdzenie w prezentacji odcisniętej na piśmie Wójta Gminy Kamiennik oraz kodzie elektronicznym. Określony w art. 91 ust. 1 u.s.g. 30-dniowy termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego upływał zatem w dniu 29 stycznia 2022 r. (sobota). Natomiast rozstrzygnięcie nadzorcze zostało wydane dopiero w dniu 31 stycznia 2022 r. (poniedziałek) i doręczone drogą elektroniczną w tym samym dniu, co oznacza, że Wojewoda nie zachował ustawowego terminu do podjęcia rozstrzygnięcia.

Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela w całości podgląd orzecznictwa wyrażony m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lipca 2022 r., sygn. akt II OSK 987/22 i w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 30 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Op 514/21; z dnia 31 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Op 102/22 oraz z dnia 30 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/Op 340/21 (dostępne, jak wszystkie orzeczenia powołane w uzasadnieniu, na stronie internetowej - Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych - <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), 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 w żadnych okolicznościach nie można ich ani przywrócić, ani przedłużyć ich trwania. Są one nieprzedłużalne i nieprzywracalne. Termin zawity wygasa więc, jeśli upłynie okres czasu, którego on dotyczył (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 2021 r., sygn. akt I OSK 990/21). 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. Powyższe oznacza, że po upływie ww terminu organ nadzoru utracił uprawnienie do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego i mógł co najwyżej, stosownie do art. 93 ust. 1 u.s.g. zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Wskazać należy również, że w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiła się rozbieżność poglądów dotycząca liczenia 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 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.) zwanej k.p.a.

Tym samym w kontrolowanej sprawie nie miał zastosowania art. 57 § 4 k.p.a., 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.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, 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 k.p.a. w istocie rzeczy prowadziłoby do przedłużenia owego 30-dniowego terminu, o jakim mowa w art. 91 ust. 1 u.s.g. Powyższe stałoby 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 k.p.a., dotyczą bowiem jedynie zasad obliczania terminów procesowych, wiążących strony procesowe. Nie regulują natomiast kwestii materialnoprawnych, w tym ustrojowych.

Odpowiedniemu stosowaniu 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. 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. wyrok NSA z dnia 7 października 2021 r., sygn. akt I OSK 990/21 i powołane tam orzecznictwo; podobnie wyroki NSA: z dnia 9 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2464/20; z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 911/16; z dnia 6 maja 2010 r., sygn. I OSK 201/10 i z dnia 10 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 287/16).

Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. do rozstrzygnięcia nadzorczego należy rozumieć jako unormowanie pomocnicze wszędzie tam, gdzie ustawa o samorządzie gminnym terytorialnym nie normuje cech rozstrzygnięcia nadzorczego oraz zasad i trybu postępowania nadzorczego. Norma art. 91 ust. 1 u.s.g. w sposób samodzielny i kompleksowy reguluje natomiast kwestię orzekania przez organ nadzoru z zachowaniem terminu 30 dni (wyrok NSA z 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 911/16), a wygaśnięcie kompetencji nadzorczych wojewody po upływie tego terminu wynika wprost z art. 93 ust. 1 u.s.g.

Podkreślić należy, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody uregulowane w u.s.g. 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.

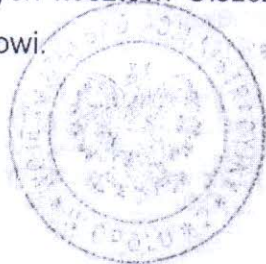
Uwzględniając powyższe, w ocenie Sądu, brak jest podstaw do stosowania w rozpoznawanej sprawie przepisów Kodeksu, w tym art. 57 k.p.a., który reguluje sposób obliczania i warunki zachowania terminu procesowego przez stronę postępowania. Nie można stosować go do terminu realizacji kompetencji nadzorczej, która po upływie ustawowego terminu wygasa. Ocena poddanej kontroli uchwały i zastosowanie wobec niej sankcji nieważności musi zostać uzewnętrznione przez organ nadzoru 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., w związku z wygaśnięciem uprawnienia Wojewody do jego wydania.

Naruszenie art. 91 ust. 1 u.s.g. przez Wojewodę Opolskiego było samo w sobie wystarczającym do uwzględnienia skargi. Z tego też względu ocena merytorycznej prawidłowości rozstrzygnięcia nadzorczego oraz odnoszenie się do merytorycznych zarzutów skargi, które dotyczą prawidłowości kwestionowanego rozstrzygnięcia było zbędne.

Sygn. akt II SA/Op 101/22

Mając powyższe na uwadze, wobec stwierdzonego naruszenia Sąd, działając na podstawie art. 148 p.p.s.a., uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze. Sąd nie zasądził na rzecz strony skarżącej kosztów postępowania, gdyż stosownie do art. 100 u.s.g. przedmiotowa sprawa wolna jest od opłat sądowych, a strona nie była reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika ani też nie złożyła żadnego zestawienia poniesionych kosztów. Uiszczony przez stronę skarżącą nienależny wpis podlegać będzie zwrotowi.



a oryginał właściwie podpisany
zgodność z oryginałem

[Handwritten signature]
Krzysztof Stach