

II SA/Bk 73/23 - Wyrok

Data orzeczenia	2023-03-23
Data wpływu	2023-02-01
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku
Sędziowie	Barbara Romanczuk /przewodniczący sprawozdawca/
Symbol z opisem	6150 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 6411 Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze
Hasła tematyczne	Prawo miejscowe Zagospodarowanie przestrzenne
Skarżony organ	Wojewoda
Treść wyniku	Uchyłono akt nadzoru
Powołane przepisy	Dz.U. 2022 nr 0 poz 503; art.. 28 ust. 1; Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j.)

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w składzie następującym: Przewodniczący sędzia WSA Małgorzata Roleder, Sędziowie sędzia WSA Elżbieta Lemańska, asesor sądowy WSA Barbara Romanczuk (spr.), Protokolant st. sekretarz sądowy Katarzyna Derewońko, po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 marca 2023 r. sprawy ze skargi Miasta Suwałki na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody P. z dnia [...] listopada 2022 r. nr [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 1. uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Nr L/656/2022 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 26 października 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu Sianożęć-Sobolewo złoża w Suwałkach, z wyjątkiem stwierdzenia nieważności § 27 ust. 8 uchwały; 2. odstępuje od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania sądowego w całości.

Uzasadnienie

Stan faktyczny sprawy przedstawia się następująco:

Rada Miejska w Suwałkach w dniu 26 października 2022 r. podjęła uchwałę nr L/656/2022 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu Sianożęć – Sobolewo złoża w Suwałkach. Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm. dalej: "u.s.g.") oraz § 15 ust. 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowania przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503 ze zm., dalej u.p.z.p.) w związku z uchwałą nr VII/87/2019 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu Sianożęć – Sobolewo złoża w Suwałkach.

Wojewoda P. rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia [...] listopada 2022 r., nr [...] działając na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.g. stwierdził nieważność uchwały nr L/656/2022 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 26 października 2022 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu Sianożęć-Sobolewo złoża w Suwałkach, ze względu na istotne naruszenie prawa tj. art. 15 ust. 1 oraz art. 19 u.p.z.p.

W ocenie organu nadzoru podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały pozwalała stwierdzić, iż Rada Miejska w S., uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w

sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego, który w myśl art. 15 ust. 1 u.p.z.p. musi być zgodny z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru zwrócił się do Prezydenta Miasta S. o udzielenie wyjaśnień co do wskazanych wad prawnych aktu prawa miejscowego, zaś uzyskaną odpowiedź zawartą w piśmie z dnia 21 listopada 2022 r. uznał za nieprzekonywującą.

Zdaniem organu nadzorczego doszło do niezgodności uchwalonego planu miejscowego, z obowiązującym na obszarze Gminy Miasta S. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w zakresie terenów planistycznych 6RM, 7RM i 11RM. Jak wynika z ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Suwałk, przyjętego uchwałą nr XLV/575/2022 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 27 kwietnia 2022 r., teren objęty przedmiotowym planem miejscowym położony jest w jednostce "D7" o funkcji podstawowej rolniczej, natomiast jako funkcję uzupełniającą wskazano m.in. "istniejąca zabudowę zagrodową i mieszkaniową jednorodzinną". Natomiast w przedmiotowym planie miejscowym wyznaczono trzy obszary planistyczne 6RM, 7RM i 11RM, dla których dopuszczono zabudowę zagrodową, pomimo braku na ich terenie istniejących siedlisk rolniczych. Powyższe jest również sprzeczne z § 27 ust. 8 przedmiotowego planu, zgodnie z którym "wprowadza się zakaz budowy nowych siedlisk rolniczych".

Organ nadzorczy podkreślił, że analiza samej procedury planistycznej poprzedzającej uchwalenie planu miejscowego wykazała, że teren planistyczny 11RM powstał w wyniku uwzględnienia jednej z uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego, natomiast analogiczna uwaga dla działek ewid. nr [...] nie została uwzględniona z adnotacją "Wnioskowane przeznaczenie jest niezgodne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Suwałk" Powyższa rozbieżność była niezrozumiała, ze względu na to, że uwagi dotyczyły tego samego terenu - 19R/ZL a wszystkie działki wnioskujących nie były zabudowane istniejącą zabudową zagrodową.

W przedłożonych wyjaśnieniach Prezydent Miasta stwierdził wprawdzie, że dla terenu działek ewid. nr [...] wydane zostały decyzje o warunkach zabudowy dopuszczające na ich terenie realizację zabudowy zagrodowej, w związku z czym w projekcie planu wyznaczono w ich obrębie tereny planistyczne 6RM, 7RM i 11RM. Dodatkowo dla terenu 6RM Prezydent Miasta S. wydał decyzję nr [...] z dnia 14 października 2021 r. o pozwoleniu na budowę. Organ planistyczny uwzględnił te okoliczności.

Organ nadzoru natomiast nie podzielił powyższego stanowiska, opierając się w tej mierze na treści art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. i wskazując, że jedynie dla działki ewid. nr [...], oznaczonej jako teren 6RM, organ powinien usankcjonować w projekcie planu istniejące pozwolenie na budowę, natomiast odnośnie terenu 7RM i 11RM nie był zobligowany do uwzględnienia zapisów wydanych decyzji o warunkach zabudowy. Powyższe potwierdza liczne orzecznictwo sądowo-administracyjne, zgodnie z którym to miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wiezie prymat nad decyzją o warunkach zabudowy oraz brak jest podstaw do przyjęcia, że zapisy decyzji o warunkach zabudowy o przeznaczeniu terenu stanowią dla strony prawa nabyte niemogące być następnie zmienione poprzez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (por. wyrok NSA z dnia 17 lutego 2022 r., sygn. akt II OSK 517/19; wyrok NSA z dnia 26 maja 2021 r., sygn. akt II OSK 3146/18; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 831/19). Podkreślił także, że decyzja o warunkach zabudowy nie rodzi praw do terenu, nie ma zatem zasadnych podstaw do ewentualnych roszczeń odszkodowawczych z tytułu ograniczenia prawa własności. Jedynie ostateczne pozwolenie na budowę stanowi podstawę do realizacji określonej inwestycji i

wymaga prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Ponadto, wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy zostały złożone w trakcie procedury planistycznej, zatem nic nie stało na przeszkodzie, aby organ zawiesił postępowanie w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy do czasu uchwalenia planu miejscowego, zgodnie z art. 62 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 940/18). Nieskorzystanie przez organ z możliwości zawieszenia postępowania było niezrozumiałe w szczególności w przypadku terenu 11RM, dla którego decyzja o warunkach zabudowy została wydana w dniu [...] września 2022 r., a więc na końcowym etapie procedury planistycznej (przedmiotowy plan uchwalono 26 października 2022 r.), kiedy znane już były ustalenia szczegółowe przyjęte w planie, sprzeczne z decyzją. W wyłożonym zaś do publicznego wglądu projekcie planu miejscowego teren 11RM wchodził w skład terenu 19R/ZL o przeznaczeniu terenu rolnicze z dopuszczeniem zalesienia, a więc odmiennym, niż w decyzji o warunkach zabudowy.

Powyższe skutkowało uznaniem, że przeznaczenie terenów 7RM i 11RM pod zabudowę zagrodową było niezgodne z obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta S., które przewidywał na tych terenach zabudowę zagrodową jedynie w przypadku już istniejących siedlisk.

Zdaniem organu nadzoru, zabudowa zagrodowa zmienia funkcji terenu rolnego, bowiem zarówno studium, jak i opiniowany plan miejscowy wyraźnie rozróżnia przeznaczenie R "tereny rolnicze" od przeznaczenia RM "tereny zabudowy zagrodowej" i nie sposób uznać ich za pojęcia tożsame pod względem funkcji, jaką pełnią. W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 26 sierpnia 2003 r. powyższe oznaczenia także sklasyfikowano jako odrębne przeznaczenie terenów.

Organ podkreślił także, że sformułowany w § 27 ust. 8 kwestionowanej uchwały zakaz budowy nowych siedlisk rolniczych powoduje brak możliwości powstawania innych siedlisk, niż dotychczas istniejące. Powyższe w sposób oczywisty jest sprzeczne z wyznaczeniem przedmiotowych terenów nowej zabudowy zagrodowej, w obrębie których obecnie brak jest istniejących siedlisk rolniczych. Przy tak skonstruowanym zakazie występuje wewnętrzna sprzeczność ustaleń planu - w praktyce niemożliwa będzie realizacja zabudowy zagrodowej na terenach 6RM, 7RM i 11 RM, ponieważ stanowią one działki niezagospodarowane, na których obecnie nie ma żadnego siedliska rolniczego, a biorąc pod uwagę ww. przepis obowiązywałby "zakaz budowy nowych siedlisk rolniczych".

W odniesieniu do podjętej procedury planistycznej organ nadzoru stwierdził, iż po uwzględnieniu uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego, skutkiem czego utworzono teren planistyczny 11RM nie ponowiono w stosownym zakresie czynności procedury planistycznej, do czego zobowiązywał art. 19 u.p.z.p. Zdaniem Wojewody, argumentacja organu planistycznego, że uwzględnione uwagi w granicach terenu 11RM, nie zmieniają przeznaczenia gruntów rolnych, gdyż jest to zgodne z ideą planu i nie narusza interesów osób trzecich, nie zwalniały organu od ponowienia procedury planistycznej stosownie do art. 19 u.p.z.p. W wyniku uwzględnienia uwagi o dopuszczeniu na terenie działki ewid. nr [...] zabudowy nastąpiła istotna zmiana planu - wydzielono nowy teren planistyczny 11RM, na którym dokonano zmiany przeznaczenia z R/ZL - "tereny rolnicze z dopuszczeniem zalesienia" na RM "zabudowy zagrodowej". Nie ma przy tym znaczenia brak zastrzeżeń zgłaszanych przez strony podczas postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy, ponieważ jest to całkowicie odrębna procedura od procedury uchwalania planu miejscowego. Organ podkreślił, że do publicznego wglądu został wyłożony inny projekt planu, niż ostatecznie uchwalono, zawierający tak istotną zmianę jaką jest zmiana przeznaczenia terenu, co może mieć znaczenie np. dla właścicieli sąsiednich

nieruchomości, którzy powinni mieć możliwość wypowiedzenia się co do ostatecznej wersji planu miejscowego. Ponadto ostateczna wersja planu nie była przedłożona do opiniowania i uzgodnień organom takim jak komisja urbanistyczno-architektoniczna, Wójt sąsiedniej gminy czy zarządca drogi (co może mieć znaczenie z uwagi na dopuszczenie zabudowy tuż przy istniejącej drodze powiatowej). Zgodnie z wykazem uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu uwzględniono także inne uwagi, w tym uwagę z prośbą o zwiększenie konturu 4RM w kierunku pasa drogowego. W tym przypadku również nastąpiła zmiana przeznaczenia z rolnego na zabudowę zagrodową oraz zbliżono ją do pasa drogowego drogi gminnej. Te części projektu planu objęte zmianami powinny być zatem objęte przedmiotem ponownych czynności procedury planistycznej.

Powyższe uchybienia Wojewoda uznał za istotne naruszenie procedury planistycznej, powodujące stwierdzenie nieważności całej uchwały Rady Miejskiej w S. z dnia 26 października 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Skargę na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze wniosło Miasto S. zarzucając naruszenie tj.:

1. naruszenie art. 15 ust. 1 u.p.z.p., poprzez nieprawidłowe i nieuprawnione uznanie, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu Sianożęc- Sobolewo w Suwałkach został sporządzony z istotnym naruszeniem tego przepisu w postaci niezgodności tego planu z obowiązującym na terenie Miasta S. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w zakresie terenów planistycznych 6RM, 7RM i 11 RM, w sytuacji, gdy w ocenie organu MPZP terenu Sianożęc - Sobolewo w Suwałkach został sporządzony zgodnie z zapisami studium bowiem studium nie wprowadza zakazu zabudowy siedliskowej na terenie objętym planem, zaś grunty rolne w studium są wprawdzie wyłączone spod zabudowy, ale innej niż zabudowa siedliskowa,

2. naruszenie art. 19 u.p.z.p. poprzez nieprawidłowe przyjęcie, iż wskutek uwzględnienia przez organ wniesionych do projektu planu uwag Prezydent Miasta S. miał obowiązek ponowienia w niezbędnym zakresie czynności procedury planistycznej, w sytuacji gdy charakter i rozmiar dokonanych zmian wskutek uwzględnienia uwag dotyczył poszczególnych działek, był jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości i miał co do zasady wyłącznie znaczenie indywidualne, nie zaś ogólne, a stopień modyfikacji treści projektu planu miejscowego w stosunku do projektu planu przed dokonaniem zmian nie uzasadniał ponowienia czynności procedury planistycznej bowiem ustalenia uchwalonego planu nie są odmienne do ustaleń projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu,

3. naruszenie art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 1 oraz art. 19 ust. 1 u.p.z.p. poprzez błędne przyjęcie, iż objęta rozstrzygnięciem nadzorczym uchwała Rady Miejskiej w S. została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, w sytuacji, gdy projekt uchwały został sporządzony przez Prezydenta Miasta S. zgodnie z zapisami studium, zaś zakres wprowadzonych zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu nie uzasadniał ponowienia czynności procedury planistycznej z uwagi na ich jednostkowy, indywidualny oraz nie ogólny charakter

4. naruszenie art. 17 pkt 13 ustawy poprzez jego niezastosowanie i nieuwzględnienie, w sytuacji gdy zakres wprowadzonych indywidualnych zmian przez Prezydenta Miasta S. wskutek uwzględnienia uwag uzasadniał ich wprowadzenie bez wymogu ponowienia czynności procedury planistycznej

Wskazując na powyższe strona skarżąca wniosła o uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych prawem, w tym kosztów zastępstwa prawnego. W uzasadnieniu skargi rozwinięto podniesione zarzuty.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda P. wniósł o oddalenie skargi, podtrzymując swoje stanowisko, iż dostrzeżone uchybienia miały charakter istotnych naruszeń prawa, a zatem konieczne było stwierdzenie nieważności całej uchwały.

Na rozprawie w dniu 9 marca 2022 r. pełnomocnik strony skarżącej podkreślił, że § 27 ust. 8 miejscowego planu jest zbędny, bowiem zapis ten nie jest zgodny z intencją całego paragrafu, natomiast obecnie jedynie jednostka 7RM nie uzyskała pozwolenia na budowę. Ponadto organ planistyczny zauważył pewne nieścisłości w planie, uznając jednak, że nie są to naruszenia istotne, które uzasadniałyby uchylenie całego planu, zaś intencja organu jest zawarta w uzasadnieniu do uchwały. Odnosząc się do zapisów jednostki planistycznej D7 podkreślono, że nie są to regulacje szczegółowe, a stanowią jedynie charakterystykę jednostek podstawowych, zawartą w kierunkach studium. Końcowo pełnomocnik strony skarżącej zaakcentował, że usunięcie zapisu § 27 ust. 8 zaskarżonego planu spowoduje, iż plan jako całość nie będzie sprzeczny ze studium i z intencją Rady Miejskiej.

Natomiast pełnomocnicy organu na w/w rozprawie podtrzymali swoje stanowisko wyrażone w rozstrzygnięciu nadzorczym wskazując, że zapis co do jednostki planistycznej D7 w tabeli ze studium "istniejąca zabudowa zagrodowa" jest przepisem szczególnym w studium, co do jednostki strukturalnej D. Podkreśli również, że niezgodność ze studium uprawniała do stwierdzenia nieważności całej uchwały, bowiem bez spornych zapisów, plan nie mógłby prawidłowo funkcjonować w obrocie prawnym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz.U. z 2023r. poz. 259 ze zm. dalej "p.p.s.a."), zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawie skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 148 p.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru uchyła ten akt.

Kontrola sądowa aktów nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego sprawowana jest wyłącznie na zasadzie kryterium legalności, rozumianej jako zgodność z prawem. Stanowi o tym także art. 171 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, dalej Konstytucja RP), zgodnie z którym działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Podobnie przewiduje to art. 85 u.s.g., wedle którego nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem.

Przesłanki nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy ustala art. 91 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Zatem podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy jest istotne naruszenie prawa, rozumiane w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych, jako naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej czy wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały w trybie określonym w art. 90 u.s.g.

W rozpatrywanej sprawie nie upłynął powyższy termin, tym samym organ nadzoru był uprawniony do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego.

W orzecznictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2005 r., IV SA/Wa 821/05).

Przedmiotem niniejszego postępowania jest rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego stwierdzające nieważność uchwały Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 26 października 2022 r. nr L/656/2022 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu Sianożęc – Sobolewo złoża w Suwałkach.

Przechodząc do oceny zarzutów dotyczących planu miejscowego przypomnieć należy, że stosownie do treści art. 28 ust. 1 u.p.z.p. 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 w części. Przy tym istotne naruszenie zasad sporządzenia planu to takie, które jest nieakceptowalne z punktu widzenia zasad planowania przestrzennego i kształtowania ładu przestrzennego (wyrok NSA z 25 maja 2021 r. sygn. akt II OSK 1874/18, CBOSA). Interpretacja tego przepisu prowadzi też do wniosku, że stwierdzenie nieważności całej uchwały może mieć miejsce tylko wtedy, gdy naruszenia wskazane w tym przepisie odnoszą się do całej uchwały lub przeważającej jej części. Jeśli natomiast naruszenia dotyczą tylko części ustaleń planu, lub znikomej części, to wystarczające jest wyeliminowanie z obrotu prawnego tylko tej części, o ile pozostała niewadliwa część może funkcjonować samodzielnie w obrocie (por. wyroki NSA z: 3 kwietnia 2019 r. sygn. akt II OSK 1487/17; 13 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 75/17; 7 marca 2014 r. sygn. akt II OSK 207/14; 7 grudnia 2021 r. sygn. akt II OSK 451/21, CBOSA).

W tym kontekście usprawiedliwione okazały się zarzuty nr 2 i 4 skargi, a także argumentacja przedstawiona na rozprawie przez pełnomocników strony skarżącej odnosząca się to tego, że organ planistyczny wprowadził pewne nieścisłości w zaskarżonym planie, uznając jednak, że nie są to naruszenia, które uzasadniałyby uchylenie całego planu.

Sąd podziela tą argumentację uznając jednakże, że zakres wprowadzonych zmian po złożeniu uwag do miejscowego planu, nie wymagał ponowienia procedury planistycznej, zaś dostrzeżone istotne naruszenia prawa tj. art. 15 ust. 1 u.p.z.p. – w zakresie niezgodności z zapisami studium wymagały ingerencji organu nadzorczego, ale nie do całości przedmiotowej uchwały.

Wskazać bowiem należy na wstępie, że niniejsza uchwała winna być zgodna z uchwałą Rady Miejskiej w Suwałkach nr XLV/575/2022 z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Suwałk. Nadmienić przy tym należy, że teren planu obejmuje powierzchnię około 324 ha i położony jest poza obszarem zurbanizowanym, w południowo wschodniej części miasta. Sporne w sprawie w zasadzie stały się tereny planistyczne 6RM (pow. 0,16 ha), 7RM (pow. 0,88 ha) i 11RM (pow. 0,68 ha), które zostały określone jako zabudowa zagrodowa i znalazły się w § 27 ust. 1 miejscowego planu. Biorąc zatem pod uwagę choćby powierzchnię, którą objęto treścią niniejszego planu, to sporne przeznaczenie 3 obszarów planistycznych, o łącznej powierzchni około 2 ha, w kontekście stwierdzenia nieważności całej uchwały mogło budzić wątpliwości. Tym bardziej, że organ nadzoru nie przedstawił żadnej argumentacji co do tego, czy niewadliwa część może funkcjonować samodzielnie w obrocie prawnym, nie analizując w ogóle tej kwestii.

Stosownie do art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (...) należy do zadań własnych gminy. W kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g.

Wyraźną wolą ustawodawcy było pozostawienie organom gminy uprawnień do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego (aktów prawa miejscowego) przy jednoczesnym nałożeniu obowiązku przestrzegania reguł stanowienia prawa. Pamiętać przy tym należy, iż gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Granicą tej samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty inne niż tego domaga się wyrażnie obowiązujący przepis art. 2 ust. 1 i 3 u.s.g. Stosownie bowiem do art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu nadanym przez art. 41 pkt 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, obowiązującym od dnia 18 listopada 2015 r. podstawą stwierdzenia nieważności w całości lub w części miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są istotne naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenia trybu jego sporządzania oraz naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Cytowany przepis jest regulacją szczególną względem art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. oraz jest wskazaniem dla art. 147 p.p.s.a., który jest podstawą pozbawienia mocy obowiązującej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Oceniając zgodność z prawem rozstrzygnięcia nadzorczego w przedmiotowej sprawie Sąd dokonuje również kontroli aktu prawa miejscowego, który stał się przedmiotem oceny Wojewody P.

Naruszenie warunków materialnych sporządzania planu (zasad sporządzania planu), jak i naruszenie warunków proceduralnych wydania aktu planistycznego (procedury planistycznej) muszą mieć w obecnym stanie prawnym charakter istotny. Oznacza to, że muszą to być takie naruszenia przepisów stanowiących bezpośrednią lub pośrednią podstawę miejscowego planu, które mają bezpośredni i realny wpływ na jego konstytutywną treść normatywną.

Sąd po zapoznaniu się z kompletną dokumentacją planistyczną nie stwierdził naruszenia przepisów regulujących tryb sporządzania planu oraz naruszeń właściwości organów. Naruszenia, które wskazane zostały przez organ nadzorczy, jak i zauważone przez Sąd, dotyczą zasad sporządzania planu, które to mają charakter istotny. Naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego dotyczy zawartości aktu planistycznego (w tym przypadku części tekstowej) i zawartych w nim ustaleń.

Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., przedmiot określa art. 15 ust. 2, 2a i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne skalę opracowań kartograficznych, stosownych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 u.p.z.p. oraz rozporządzenie 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, na podstawie art. 12 przepisów przejściowych nowego

rozporządzenia z dnia 17 grudnia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe).

Badając zgodność rozstrzygnięcia nadzorczego w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego uchwałą Rady Miasta Suwałki w dniu 26 października 2022 r. Sąd uznał, że tylko rozstrzygnięcie wskazane w wyroku spełnia przesłankę istotnego naruszenia przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i rozporządzenia.

Wyraźną wolą ustawodawcy było pozostawienie organom gminy uprawnienia do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego (aktów prawa miejscowego) przy jednoczesnym nałożeniu obowiązku przestrzegania reguł stanowiących prawa. Pamiętać przy tym należy, iż gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej.

Granicą tej samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty inne, niż tego domaga się wyraźnie obowiązujący przepis prawa – art. 2 ust. 1 i 3 u.s.g.

Jednym ze stwierdzonych w trakcie kontroli sądowej naruszeń, które musiały skutkować stwierdzeniem nieważności tych postanowień planu była ich niezgodność z ustaleniami studium.

W myśl art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. Natomiast w art. 28 ust. 1 ustawy naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego (...) powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Sąd podziela stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny w tezie wyroku z dnia 31 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 575/10 "Wymóg stwierdzenia zgodności planu ze studium, o jakim mowa w art. 20 ust. 1 ustawy jest wymogiem bezwarunkowym i nie jest to wymóg jedynie formalny. Nawet jeśli rada stwierdzi w uchwale także zgodność z prawem studium, to i tak kwestia zgodności planu miejscowego z ustaleniami studium podlega ocenie sądu administracyjnego, w razie zaskarżenia uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Organy gminy przed uchwaleniem planu mają bezwzględny obowiązek doprowadzić projekt planu do zgodności z ustaleniami studium".

Poddając kontroli § 27 ust. 8 uchwały Sąd stwierdził jego niezgodność z ustaleniami Studium, i co należy podkreślić na etapie sądowym uchybienie to dostrzegła również strona skarżąca, wskazując na pewne nieścisłości czy też niefortunne zapisy.

Przechodząc do analizy merytorycznych zarzutów wskazanych w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym, podkreślić należy, iż Prezydent Miasta S. w treści swojej skargi sformułował analogiczne wyjaśnienia, jak w piśmie z dnia [...] listopada 2022 r. oraz piśmie z dnia [...] listopada 2022 r., odnoszącym się do uwag przedstawionych przez organ nadzoru, tj. stwierdził, że dla terenu działek ewid. nr [...] wydane zostały decyzje o warunkach zabudowy dopuszczające na ich terenie realizację zabudowy zagrodowej, w związku z czym w projekcie planu wyznaczono w ich obrębie tereny planistyczne 6RM, 7RM i 11RM. Dodatkowo dla terenu 6RM Prezydent Miasta S. wydał decyzję nr [...] z dnia [...] października 2021 r. o pozwoleniu na budowę. Na etapie sądowym została przedłożona kolejna decyzja nr [...] z [...] stycznia 2023 r. (a zatem wydana po dacie podjęcia zaskarżonej uchwały) zatwierdzająca projekt zagospodarowania terenu oraz projekt architektoniczno – budowlany i udzielająca pozwolenia na budowę, a dotycząca terenu planistycznego 11RM. Na datę wyrokowania jedynie zatem obszar oznaczony 7RM nie jest objęty pozwoleniem na budowę i co do tego terenu wydano

jedynie decyzję o ustaleniu warunków zabudowy zagrodowej.

W opinii organu planistycznego "organ nie mógł postąpić inaczej, niż uwzględnić ustalenia powyższych decyzji". Ponadto w skardze stwierdzono, że przedmiotowy plan miejscowy nie naruszał ustaleń obowiązującego studium, w którym zdaniem organu brak jest zakazu lokalizacji siedlisk w odniesieniu do terenów rolnych. Wojewoda natomiast nie podzielił powyższego stanowiska.

Jak wynika z ustaleń tekstowych studium tereny: 6RM, 7RM i URM położone są w granicach jednostki strukturalnej "D7" o funkcji podstawowej rolniczej. Jako funkcję uzupełniającą tego terenu wskazano "ogrody działkowe, lasy, zieleń, istniejąca zabudowa zagrodowa i mieszkaniowa jednorodzinna, usługowa, techniczno-produkcyjna, (tereny wydobywania kruszywa), rekultywacja terenów powyrobiskowych złoża "Suwałki VII" w kierunku rolno rekultywacja wodnym" (k. 39 akt sprawy). Ponadto wśród zalecanych standardów zagospodarowania terenów i kształtowania nowej zabudowy w tekście Studium dotyczącym całej jednostki D przewiduje się cyt.: "Zachowanie w strukturze przestrzennej terenów rolniczych wyłączonych z zabudowy, za wyjątkiem siedlisk rolniczych." (strona 267 z tekstu Studium k.38). Ponadto na tej samej stronie, w kolejnych ustaleniach dotyczących określenia terenów wyłączonych spod zabudowy zawarto następujące zapisy cyt.: "Tereny wyłączone spod zabudowy"- "W jednostce strukturalnej D terenami wyłączonymi spod nowej zabudowy budynkami, o ile z ustaleń obowiązujących planów oraz ustaleń szczegółowych niniejszego studium nie wynika inaczej są:

- 1) tereny zalecane do kształtowania zieleni i ciągów ekologicznych;
- 2) tereny wód powierzchniowych, naturalne i utworzone poprzez gospodarkę człowieka (powyrobiskowe) zbiorniki wodne;
- 3) tereny lasów;
- 4) obszary rolnicze, za wyjątkiem lokalizacji siedlisk;
- 5) częściowo - tereny publiczne w ciągu ekologicznym rzeki Czarnej Hańczy;
- 6) częściowo - publiczne tereny sportowe, rekreacyjne i turystyczne uzupełniające system ekologiczny."

Analizując zatem te regulacje należy wskazać, że niewątpliwie w jednostce strukturalnej D terenami wyłączonymi spod nowej zabudowy zostały obszary rolnicze, za wyjątkiem lokalizacji siedlisk, chyba że przepisy szczegółowe odmiennie regulują tą kwestię. Powyższe oznacza, że w studium przewidziano zabudowę zagrodową na terenach rolnych.

Wojewoda jednakże uznał, że powyższa zasada dotyczy ogólnych uwarunkowań dla całej jednostki i wprost wskazuje, że jej sprecyzowanie zawarte jest w ustaleniach szczegółowych niniejszego studium. Takim ustaleniem szczegółowym są zapisy dotyczące jednostki "D7", w której zlokalizowany jest obszar planu, w której funkcją podstawową jest funkcja rolnicza, natomiast jako funkcję uzupełniającą wskazano m.in. "istniejąca zabudowę zagrodową i mieszkaniową jednorodziną". Natomiast w zakwestionowanym planie miejscowym wyznaczono trzy obszary planistyczne 6RM, 7RM i 11 RM, dla których dopuszczono zabudowę zagrodową, pomimo braku na ich terenie istniejących siedlisk rolniczych.

Niewątpliwie stosując wykładnię literalną tych regulacji należy przyznać rację organowi nadzoru, że zapis "istniejąca zabudowa zagrodowa" nie może dotyczyć zabudowy, która ma

powstać w przyszłości, czy też co do których zostały wydane decyzji o warunkach zabudowy. Pojawia się zatem pytanie, czy było to zgodne z ideą sporządzanego przez organ planistyczny studium. Należy bowiem w tym zakresie mieć na uwadze to, że studium jest dość ogólnym aktem planistycznym, w przeciwieństwie do miejscowego planu.

Niewątpliwie należy przy tym podzielić stanowisko organu nadzoru, że zgodnie z art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji. Jednocześnie zgodnie z art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. powyższego przepisu nie stosuje się, jeżeli została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę. W związku z powyższym słusznie organ nadzoru wskazał, iż jedynie dla działki o nr ewid. [...], oznaczonej jako teren 6RM, organ powinien był usankcjonować w projekcie planu istniejące pozwolenie na budowę, natomiast odnośnie terenu 7RM i 11RM nie był zobligowany do uwzględnienia zapisów wydanej decyzji o warunkach zabudowy w przeznaczeniu terenu. Powyższe potwierdza liczne orzecznictwo sądowo-administracyjne, zgodnie z którym to miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wiedeńskie prymat nad decyzją o warunkach zabudowy oraz brak jest podstaw do przyjęcia, że zapisy decyzji o warunkach zabudowy dotyczące przeznaczenia terenu stanowią dla strony prawa nabyte niemogące być następnie zmienione poprzez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (por. wyrok NSA z dnia 17 lutego 2022 r., sygn. akt 11 OSK 517/19; wyrok NSA z dnia 26 maja 2021 r., sygn. akt II OSK 3146/18; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 831/19). W tym zakresie organy miały również możliwość zawieszenia postępowania do czasu uchwalenia planu, zgodnie z art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., czego nie uczyniły.

W tych okolicznościach można było rozważać, czy intencją organu było dopuszczenie nowej zabudowy zagrodowej w obrębie jednostki D7, skoro w zapisach studium użyto sformułowania "istniejąca". Nadto przeznaczenie terenów 7RM i 11RM pod zabudowę jest również sprzeczne z § 27 ust. 8 przedmiotowego planu, zgodnie z którym "Wprowadza się zakaz budowy nowych siedlisk rolniczych", co oznaczałoby, że co do terenów zabudowy zagrodowej wymienionych w § 27 planu nie ma możliwości budowy nowych siedlisk rolniczych.

Przy tak skonstruowanym zakazie w praktyce niemożliwa byłaby realizacja zabudowy zagrodowej na terenach 6RM, 7RM i 11RM, ponieważ stanowią one działki niezagospodarowane, na których obecnie nie ma żadnego siedliska rolniczego, co byłoby sprzeczne z treścią § 27 ust. 8 planu.

Jednakże należy mieć na uwadze, że integralną część studium stanowi rysunek Kierunków zagospodarowania przestrzennego; uściślający lokalizację terenów o danej funkcji. Ze względu na skalę dokumentu (rysunki wykonane w skali 1:10 000); w Studium nie wskazuje się istniejącej na gruntach rolnych zabudowy siedliskowej (pojęcie siedlisko rolnicze poniekąd należy utożsamiać z pojęciem zabudowa zagrodowa); nie wyznacza się również nowych siedlisk rolniczych, a jedynie grunty rolne (R). Zgodnie z rysunkiem Studium w granicach opracowania niniejszego planu miejscowego nie występuje zabudowa mieszkaniowa czy usługowa. Tereny objęte planem stanowią w zdecydowanej większości grunty rolne (R). Występują też niewielkie fragmenty terenów leśnych (ZL) i tereny wydobywania kruszywa (PG). Granice konturów o symbolach: 6RM, 7RM i 11RM z przeznaczeniem pod zabudowę zagrodową zawierają się w granicach terenów rolnych (R) wyznaczonych w Studium.

Podkreślić przy tym należy, że zgodnie z definicją ustawową zawartą w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2409) gruntami rolnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty: określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne (w tym rolne zabudowane) oraz grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji

rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu. Na rysunku Studium wskazano zatem jedynie tereny zabudowy zagrodowej ulegające przekształceniom w kierunku zabudowy mieszkaniowej; oznaczone symbolem RM/MN, gdyż w ich przypadku nastąpić może zmiana funkcji terenów rolnych na inną funkcję, to jest mieszkaniową jednorodzinną.

Jak podkreśliła strona skarżąca, zarówno istniejące jak i zakładane rozproszone siedliska mieszczą się w granicach terenów rolnych, co nie wpływa na zmianę podstawowej funkcji tych terenów ma poziomie omawianego dokumentu Studium, jak i planu miejscowego. W planie wyznaczono zatem tereny oznaczone symbolami RM jako tereny, na których może być realizowana nowa zabudowa zagrodowa lub być uzupełniana w ramach istniejących już siedlisk, bez ich rozróżniania na istniejące i projektowane. Przy czym jedynie w jednostce strukturalne D7 pojawia się zapis o "istniejącej zabudowie", co wydaje się zapisem nieuzasadnionym w kontekście innych regulacji oraz zapisów ogólnych dotyczących jednostki D. Na rozprawie pełnomocnicy organu planistycznego jednoznacznie potwierdzili, że nie taka była idea studium.

Zgodnie z zasadami sporządzania planów miejscowych, zawartymi w rozporządzeniu 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) zarówno tereny rolnicze jak i tereny zabudowy zagrodowej należą do kategorii terenów użytkowanych rolniczo, choć niewątpliwie organ nadzoru słusznie dostrzega, że są to jednakże tereny o odmiennym przeznaczeniu.

Analizując zatem, czy zapis "istniejąca zabudowa zagrodowa" ma decydujące znaczenie przy badaniu zasadności spornych obszarów planistycznych należy mieć na uwadze, że pojęcie "zgodności planu miejscowego ze studium" jest pojęciem niedookreślonym. Punktem wyjścia do oceny zgodności planu ze studium powinien zatem być zawsze przedmiot i sposób ujęcia ustaleń Studium oraz jego całościowa analiza, nie zaś opieranie się na wybranych jego fragmentach.

Należy bowiem mieć na uwadze, że studium jest aktem polityki wewnętrznej gminy, w którym z jednej strony opisuje się uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy, a z drugiej strony określa długofalową politykę przestrzenną gminy. W związku z tym studium jest aktem o charakterze ogólnym, gdyż wyznacza podstawowy zarys, czy kierunki zagospodarowania gminy, natomiast uszczegółowienie zasad zagospodarowania terenów następuje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia studium mają charakter ogólny, kierunkowy, a ich konkretyzacja następuje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (por. wyrok NSA z 17 sierpnia 2022 r., II OSK 1222/21).

Po drugie, formułując stosowne zarzuty w omawianym zakresie Wojewoda powinien mieć na względzie, że wymóg braku sprzeczności planu miejscowego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie oznacza i nie może oznaczać prostego przenoszenia ustaleń studium do planu. W ramach przyznanego gminie władztwa planistycznego na tym etapie planowania następuje dopuszczalna prawem interpretacja ustaleń studium. Organ stanowiący gminy, jako twórca polityki przestrzennej gminy, dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny zgodności z nim projektu planu miejscowego. W ramach tego władztwa organ gminy nie może jednak wyjść poza ogólne ustalenia wynikające ze studium (por. wyrok NSA z 1 października 2021 r., II OSK 3083/19, CBOSA). Stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium. Jednym z założeń polityki przestrzennej gminy jest stopień związania planowania miejscowego przez ustalenia studium, który może być, w zależności od szczegółowości ustaleń studium – silniejszy lub słabszy. Ustalenia studium nie muszą być przeniesione wprost do postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,

ale nie mogą również być ze sobą sprzeczne (por. wyrok NSA z 6 grudnia 2017 r., II OSK 1107/16, CBOSA).

Wynika z tego, że punktem wyjścia do dokonania oceny studium, o której mowa w art. 9 ust. 4 w zw. z art. 20 ust. 1 u.p.z.p., jest zawsze przedmiot i sposób ujęcia jego ustaleń. Studium ma być z założenia aktem elastycznym, który stwarzając nieprzekraczalne ramy dla swobodnego planowania miejscowego pozwala na maksymalne uwzględnienie warunków i potrzeb lokalnych przy tworzeniu regulacji planów miejscowych. Natomiast plan miejscowy ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację, czy wręcz całkowitą zmianę (por. wyrok NSA z 16 lutego 2022 r., II OSK 729/21, CBOSA).

Ponadto z powyższego wynika, że to organ gminy, który uchwała plan miejscowy posiada wyłącznie kompetencję do doprecyzowania, czy też uszczegółowienia zasad zagospodarowania terenu. Tego rodzaju uszczegółowienie nie powinno mieć miejsca w studium, ponieważ w innym wypadku doszłoby do wypaczenia procesu planistycznego poprzez narzucenie konkretnych rozwiązań właściwemu organowi gminy, który przecież korzysta z władztwa planistycznego gminy. Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Pojęcie zgodności planu miejscowego ze studium jest pojęciem niedookreślonym i ma w dużym stopniu charakter ocenny. Punktem wyjścia do oceny zgodności planu ze studium będzie zawsze przedmiot i sposób ujęcia ustaleń studium. Moc wiążąca studium wobec miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozostaje trudna do generalnego ustalenia i musi być oceniana w odniesieniu do konkretnych przypadków. Ustawodawca obecnie żąda od gminy sprawdzenia, czy plan nie narusza ustaleń studium. Studium nie jest "planem wyższego rzędu" nad planem miejscowym ani "planem ogólnym zagospodarowania przestrzennego gminy", lecz wyrazem jej polityki przestrzennej, ujętym kierunkowo. Studium nie dokonuje przeznaczenia terenów na oznaczone cele, np. zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, jednorodzinnej czy usługowej. Wskazując tego rodzaju funkcję terenów, studium ukierunkowuje planowanie miejscowe na ten rodzaj zabudowy, aczkolwiek nie wyklucza ani samodzielnych usług, ani infrastruktury technicznej (porównaj: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz. red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2015, 8. wydanie, str. 202-203).

W odniesieniu zatem do treści § 27 ust. 1 planu gdzie wyznaczono tereny zabudowy zagrodowej, w tym sporne 6RM, 7RM i 11 RM należy zatem wskazać, że zapis "istniejąca zabudowa zagrodowa" nie należy odczytywać w sensie dosłownym, potocznym bowiem nie taka była wola organu planistycznego, co znalazło również odzwierciedlenie w stanowisku zawartym na rozprawie w dniu 9 marca 2023 r. To organ gminy, która uchwała plan miejscowy posiada wyłącznie kompetencję do doprecyzowania, czy też uszczegółowienia zasad zagospodarowania terenu, co nie powinno mieć miejsce w studium, gdyż doszłoby do zaburzenia procesu planistycznego poprzez narzucenie konkretnych rozwiązań. Przyjęcie w tych okolicznościach, że na terenach rolnych znajdujących się w jednostce planistycznej D z jednej strony dopuszcza się nową zabudowę siedliskową, a z drugiej strony nie, z uwagi na zapis w tabeli określający charakterystykę tego obszaru planistycznego, byłoby zapisem niespójnym i nielogicznym. Przyjmując taką ocenę Sąd uwzględnił wynikającą z regulacji ustawowej wzajemną relację obu aktów planistycznych oraz ich różny status prawny i charakter merytoryczny.

W okolicznościach niniejszej sprawy brak jest zatem podstaw do stwierdzenia, że zaskarżona uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie naruszała art. 9 ust. 4 u.p.z.p., zgodnie z którym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Takie rozumienie w/w przepisów studium powoduje jednakże kategoryczne stwierdzenie, iż

słusznie Wojewoda dostrzegł, że możliwość nowej zabudowy zagrodowej w jednostce planistycznej D7 została wykluczona w § 27 ust. 8 planu, który wprost "wprowadza zakaz budowy nowych siedlisk rolniczych". Przy tak skonstruowanym zakazie występuje wewnętrzna sprzeczność ustaleń planu z ustaleniami studium dotyczącymi jednostki strukturalnej D, w tym także D7, co skutkowałoby brakiem możliwości realizacją zabudowy zagrodowej na terenach 6RM, 7RM i 11RM (mimo wydanych decyzji o warunkach zabudowy). W związku z powyższym konieczne było usunięcie tej regulacji jako istotnie niezgodnej ze studium(art. 15 ust. 1 w zw. z art. 20 ust 1 u.p.z.p.).

Nie zasługuje natomiast na uwzględnienie stanowisko organu nadzoru dotyczące nieuwzględnienia uwag dla działek ewid. nr [...] w zakresie możliwości nowej zabudowy, bowiem zabudowa ta dotyczyła zabudowy mieszkaniowej, a ta została całkowicie wykluczona na obszarach rolniczych w jednostce strukturalnej D.

Jak wyjaśnił w tym zakresie organ planistyczny, w przypadku uwagi złożonej przez właściciela działek o numerach ewidencyjnych [...] (kontur 19R/ZL o przeznaczeniu terenów rolnych z dopuszczeniem ich zalesienia, bez prawa zabudowy), wnioskujący wnosił o przeznaczenie nieruchomości pod zabudowę mieszkaniową. Zabudowa mieszkaniowa nie jest tożsama z zabudową zagrodową, gdyż zmienia funkcję terenów. Obowiązujące studium dopuszczało jedynie zabudowę siedliskową na terenach rolnych. Analizując przedmiotową uwagę Rada Miasta stwierdziła również, że objęte nią działki stanowią grunty rolne niezabudowane i niezagospodarowane, na które nie wydano decyzji o warunkach zabudowy oraz nie toczy się postępowanie w tym zakresie. Poza tym są to tereny bez uzbrojenia i położone przy prywatnej drodze gruntowej, położone w bliskim sąsiedztwie rzeki Czarnej Hańczy, która stanowi granicę miasta i otulinę Wigierskiego Parku Narodowego. W związku z powyższym uwzględnienie uwag było niezasadne, a przy tym niezgodne z obowiązującym studium. Podkreślić przy tym należy, że każdy kogo interes prawny został naruszony zaskarżoną uchwałą, może wnieść skargę w trybie art. 101 u.s.g. Także osoby, których uwagi nie zostały uwzględnione w toku procedury planistycznej mają taką możliwość.

Odnosząc się do zarzutów z pkt 2 i 4 skargi, w zakresie nieponowienia czynności procedury planistycznej Sąd podzielił argumentację przedstawioną w skardze, iż w tym zakresie nie doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu. Zgodnie z art. 19 u.p.z.p. "Jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu - czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian". W przedmiotowym przypadku Rada Miejska podzieliła stanowisko Prezydenta Miasta S. w kwestii rozpatrzenia wniesionych uwag do projektu, przedstawione w uzasadnieniu do projektu uchwały w sprawie planu. Nieuwzględnione uwagi wyszczególnione są w załączniku nr 2 uchwały, a ponadto w wykazie uwag znalazło się również uzasadnienie zajętego przez organ stanowiska. Z utrwalonego orzecznictwa w tej kwestii wynika, iż ponowienie czynności proceduralnych należy traktować w kategoriach wyjątkowych, a przesłanki ponowienia procedury planu należy rozważać zawężająco. Wprowadzone zmiany – w ocenie Sądu - nie były na tyle istotne, aby wymagały ponowienia procedury, co czym świadczy choćby powierzchnia spornych obszarów (niecałego 2 ha) w stosunku do całej powierzchni objętej planem (ponad 300 ha). Wprowadzone zmiany nie są istotne, ponieważ oprócz zmiany na rysunku planu poprzez wyznaczenie nowego konturu 6RM, 7 RM i 11RM i rozszerzenie konturu 4RM oraz uzupełnienie zapisu w § 27 ust.1, w którym wymienia się sporne tereny zabudowy zagrodowej, nie dokonano żadnych innych zmian. Zasady zagospodarowania tych terenów zarówno szczegółowe, jak i ogólne są takie same i nie wprowadzono żadnych innych zmian. Uznano zatem, że nie zachodzi potrzeba ponowienia w niezbędnym zakresie czynności planistycznych. Uwzględnienie projektowanej zabudowy zagrodowej nie naruszało ustaleń ogólnych planu, w związku z powyższym odstąpienie od ponowienia procedury planistycznej,

było uzasadnione.

W świetle przeanalizowanych materiałów planistycznych, Sąd zatem nie dostrzegł potrzeby ponawiania wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu po zmianach wprowadzonych do projektu w związku z uwzględnieniem czterech uwag. Z interpretowanych łącznie przepisów art. 17 pkt 13 w związku z art. 19 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że to charakter i rozmiar dokonanych zmian w projekcie planu będzie decydujący dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej. W sytuacji, gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, będzie wymagało powtórzenia czynności planistycznych w tym zakresie (por. wyroki NSA: z 2 października 2012 r., II OSK 1426/12, z 10 stycznia 2014 r., II OSK 505/13, CBOSA).

Z tych wszystkich powodów podzielić należy stanowisko organu nadzoru jedynie w zakresie części tekstowej tj. § 27 ust. 8 zaskarżonego planu. Uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego objęta zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym, podjęta została z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, co skutkowało musiło stwierdzeniem nieważności § 27 ust. 8 zaskarżonego planu, z mocy art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Reasumując powtórzyć wypada, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa powszechnie obowiązującego, musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Ustawodawca przyjął w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., że 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 jej części. W przypadku stwierdzenia, że wadliwe są wyłącznie niektóre postanowienia i zapisy uchwały planistycznej, organ nadzoru winien ograniczyć się do stwierdzenia nieważności badanej uchwały tylko w części odnoszącej się do tych nieprawidłowości. Warunkiem podjęcia takiego rozstrzygnięcia jest jednak ustalenie, że pozostała niewadliwa część uchwały może nadal funkcjonować w obrocie prawnym, a wyeliminowanie nieprawidłowych postanowień nie zaburzy spójności całego aktu, ani też nie spowoduje dezintegracji ustaleń planistycznych w pozostałym zakresie. W ocenie Sądu, stwierdzenie nieważności w części uchwały Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 26 października 2022r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego renu Sianożęc – Sobolewo złoża w Suwałkach, określonej przedmiotowym rozstrzygnięciem, pozostaje bez wpływu na pozostały zakres tejże uchwały.

Sąd orzekający w sprawie podziela stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 28 września 2011 r., sygn. akt II OSK 1287/11), iż "wadliwość dotycząca tylko niektórych ustaleń planu nie zawsze musi skutkować nieważnością całego planu". Zdaniem Sądu wadliwość wskazanego w wyroku § 27 ust. 8 planu nie pozbawia go tego, aby funkcjonował w pozostałej swej części. Możliwym było ograniczenie się do stwierdzenia wadliwości jego częściowych zapisów, bez pozbawienia go możliwości funkcjonowania w pozostałym zakresie.

W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody P. stwierdzono nieważność całej uchwały Rady Miasta. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego brak jest określenia, że wyeliminowanie nieprawidłowych postanowień zaburzy spójność całego aktu. Sąd nie dostrzega takiej zależności. Z tych względów Sąd częściowo uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze, za wyjątkiem § 27 ust. 8 zaskarżonej uchwały. Sąd miał przy tym na uwadze, że wskazanie, w odniesieniu do których przepisów miejscowego planu nie było podstaw stwierdzenia nieważności powinno

nastąpić poprzez wymienienie tych przepisów, to jest przy użyciu formuły "uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody w części stwierdzającej nieważność paragrafu (...) zaskarżonej uchwały". Sąd jednak wybrał inną formułę wskazując, że uchyla rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody z wyjątkiem wymienionego w sentencji wyroku przepisu miejscowego planu. W istocie Sąd uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody w tej jego części, w której Wojewoda stwierdził nieważność przepisów miejscowego planu, które w ocenie Sądu nie naruszały prawa i nie było podstaw do stwierdzenia ich nieważności. Sposób redakcji wyroku podyktowany był w istocie czytelnością wyroku, w tym uniknięcia konieczności wymieniania dużej ilości przepisów miejscowego planu, co do których Wojewoda nie wykazał, że należało stwierdzić ich nieważność.

Uwzględniając jednocześnie charakter sprawy, w tym zarówno częściową zasadność argumentów organu nadzoru oraz częściowe uwzględnienie zarzutów skargi, co skutkowało częściowym uchyceniem rozstrzygnięcia nadzorczego, na podstawie art. 207 § 2 p.p.s.a. Sąd odstąpił od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania w całości.