



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 4 sierpnia 2023 r.

Poz. 4190

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.173.2023.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 4 sierpnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

części uchwały Nr LVIII/769/2023 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 28 czerwca 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulicy Dąbrówka w Suwałkach tj. **§ 30 ust. 8 pkt 2** oraz **§ 31 ust. 2** w zakresie słów: „**oraz budynków mieszkalnych właścicielom gruntów niebędących, na dzień wejścia w życie ustaleń planu, rolnikami w rozumieniu przepisów szczególnych**”, a także **§ 31 ust. 3**.

UZASADNIENIE

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 lipca 2023 r. Dokumentacja prac planistycznych została dostarczona do tut. urzędu w dniu 6 lipca 2023 r.

W ocenie organu nadzoru uchwalony plan narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977), zwanej dalej „upzp”, w związku z art. 4 pkt 31 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2409) poprzez dopuszczenie na gruntach rolnych zabudowy mieszkaniowej realizowanej przez osobę nieposiadającą statusu rolnika.

Podnieść należy, iż z godnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W badanym planie miejscowym wydzielono teren planistyczny „12RM” określony jako „teren zabudowy zagrodowej”, który stanowi grunty rolne. Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 31 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych poprzez „zabudowę zagrodową” rozumie się „budynki mieszkalne oraz budynki i urządzenia służące wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, jeżeli są położone na gruntach rolnych i wchodzą w skład gospodarstwa rolnego”. Natomiast w ustaleniach szczegółowych planu w **§ 31 ust. 2** uchwały wskazano, że w zakresie przeznaczenia podstawowego terenu 12RM „adaptuje się istniejącą zabudowę zagrodową z dopuszczeniem remontów, przebudowy, rozbudowy, nadbudowy, wymiany budynków zdekapitalizowanych i budowy nowych obiektów niezbędnych do prowadzenia produkcji rolniczej oraz zapewnienia potrzeb mieszkaniowych rolników oraz budynków mieszkalnych właścicielom gruntów niebędących, na dzień wejścia w życie ustaleń planu, rolnikami w rozumieniu przepisów szczególnych”. Powyższe jest niezgodne z obowiązującymi przepisami, ponieważ w świetle ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2409) oraz ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2569 ze zm.) na gruntach rolnych dopuszczalna jest zabudowa mieszkaniowa realizowana wyłącznie przez osobę posiadającą statusu rolnika, prowadzącą gospodarstwo rolne. Ponadto w **§ 31 ust. 3** uchwały jako przeznaczenie dopuszczalne wskazano realizację „usług nieuciążliwych wbudowanych w obiekty mieszkalne lub z wykorzystaniem adaptowanych istniejących budynków gospodarczych, w tym o funkcji pensjonatowej lub

agroturystyki”, co również nie spełnia ustawowej definicji zabudowy zagrodowej. Powyższe przeznaczenie wymaga jednoznacznego powiązania z gospodarstwem rolnym, prowadzonym na terenie 12RM, ponieważ tylko taka zabudowa jest możliwa do realizacji na gruntach rolnych.

Pismem z dnia 25 lipca 2023 r., znak: AGP-RU.6721.113.14.2023, Prezydent Miasta Suwałk złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie wskazując, iż na jednym terenie dopuszczalne jest połączenie dwóch typów zabudowań, tj. zabudowy zagrodowej i zabudowy mieszkaniowej, a możliwość uzupełnienia zabudowy podstawowej zabudową innego rodzaju „jest powszechnie przyjmowana i stosowana w kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej”. Prezydent podniósł również, że dopuszczenie budowy budynków mieszkalnych na terenie 12RM przez osoby niebędące rolnikami wprowadzono „z uwagi na fakt, iż właściciele działki o numerze 24860 posiadają areał o powierzchni 0,7856 ha”, a zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333) za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów rolnych o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy.

Odnosząc się do powyższego w pierwszej kolejności należy wskazać, że tut. organ nadzoru nie kwestionuje możliwości ani zasadności współistnienia na danym obszarze wiejskim zabudowy zagrodowej z zabudową mieszkaniową, co sugeruje Prezydent. Należy jednak podkreślić, że w orzecznictwie sądownoadministracyjnym ugruntowany jest pogląd, iż zabudowa zagrodowa stanowi inny szczególnie rodzaj zabudowy, odróżniający ją od zabudowy np. jednorodzinnej czy wielorodzinnej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1536/07; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 4 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 396/13; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 14 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Sz 866/12), co wymaga wydzielenia tych terenów w planie liniami rozgraniczającymi jako odrębne tereny planistyczne o odmiennych ustaleniach i uwarunkowaniach. Istotnym naruszeniem prawa jest natomiast w przedmiotowej sprawie dopuszczenie w badanym planie realizacji zabudowy mieszkaniowej na gruntach rolnych przez osobę nieposiadającą statusu rolnika, co jest niezgodne z przepisami prawa. Teren planistyczny 12RM stanowi grunty rolne. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych gruntami rolnymi są grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu. Powyższa zabudowa stanowi zabudowę zagrodową zgodnie z definicją zawartą w ww. art. 4 pkt 31 ww. ustawy. Jedyna zabudowa mieszkaniowa, jaka jest możliwa do realizacji na gruntach rolnych, to zabudowa zagrodowa, która musi być funkcjonalnie związana z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Dopuszczalna zabudowa mieszkaniowa na gruntach rolnych musi mieć zatem charakter zarówno rolniczy, jak i mieszkaniowy. Powyższe natomiast jest ściśle związane z posiadaniem statusu rolnika w świetle przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Zgodnie z orzecznictwem sądownoadministracyjnym domy mieszkalne w ramach budownictwa zagrodowego wchodzą w skład indywidualnych gospodarstw rolnych, jeżeli zamieszkałe są przez rolników i im służą (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 grudnia 2019 r., sygn. akt III OSK 354/18; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2017 r., sygn. akt II OSK 2267/16; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 czerwca 2023 r., sygn. akt II SA/Go 175/23). Podkreślić przy tym należy, że dopuszczenie na gruntach rolnych zabudowy mieszkaniowej innej niż zabudowa zagrodowa wymaga przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, co nie zostało uczynione w przedmiotowej uchwale.

Posadowienie zatem budynku mieszkalnego niezwiązanego z gospodarstwem rolnym bezwzględnie wymaga wyodrębnienia z gruntów rolnych działki budowlanej. Zgodnie z orzecznictwem sądownoadministracyjnym dopuszczenie zabudowy mieszkaniowej na terenach rolnych bez uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów na cele nierolnicze stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1900/08; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 342/11). Podsumowując, na działkach rolnych budynek mieszkalny może wybudować wyłącznie rolnik.

Wskazać także należy, że przywołany przez Prezydenta art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym nie ma znaczenia w niniejszej sprawie. Fakt, że właściciel terenu posiada areał mniejszy niż ustawowo przypisany do definicji gospodarstwa rolnego podkreśla jedynie brak posiadania przez niego statusu rolnika. Natomiast jak wywiedziono powyżej, na działce rolnej budynek mieszkalny może postawić wyłącznie rolnik, przy czym musi być to zabudowa zagrodowa, czyli budynek mieszkalny związany z gospodarstwem rolnym. Bez zmiany przeznaczenia gruntów żadna inna osoba nie może wybudować domu na gruntach rolnych.

Odnosząc się kolejno do dopuszczenia na terenie 12RM „usług nieuciążliwych wbudowanych w obiekty mieszkalne” należy wskazać, że przywołany przez Prezydenta art. 12b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych dotyczy określenia sytuacji, w jakich nie ma obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, w tym w przypadku wyłączenia z produkcji części gruntu rolnego pod zabudową zagrodową, którego powierzchnia nie przekracza 30% całkowitej powierzchni gruntu rolnego pod zabudową zagrodową w danym gospodarstwie rolnym, nie więcej niż 0,05 ha. Jednocześnie właściciel musi dalej prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego wchodzi zabudowa zagrodowa. Jeśli powyższe zobowiązanie nie zostanie wykonane, uznaje się, że grunty rolne pod zabudową zagrodową zostały wyłączone z produkcji niezgodnie z przepisami ustawy. W związku z powyższym istotnie w przepisach została wprowadzona możliwość przeznaczenia części budynków zabudowy zagrodowej do prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, w kwestionowanej uchwale brak jest jednak jakiegokolwiek odniesienia do stosowania powyższego przepisu i do warunków, jakie muszą zostać przy tym spełnione. Podkreślić przy tym należy, że budynek mieszkalny, w którym dopuszcza się pozarolniczą działalność gospodarczą, w dalszym ciągu musi wchodzić w skład tylko i wyłącznie zabudowy zagrodowej.

Na marginesie powyższych rozważań należy dodać, że w § 31 ust. 2 niniejszej uchwały nie sprecyzowano rodzaju zabudowy mieszkaniowej, jaka jest dopuszczona – jednorodzinna czy wielorodzinna, co również należy uznać za naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Plan miejscowy musi zawierać rozwiązania konkretne, ponieważ jako prawo miejscowe musi dawać pewność co do zawartych w nim regulacji prawnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1618/15).

Postępowanie nadzorcze wykazało również naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp poprzez określenie „wielkości budynku mieszkalnego” jako parametru zabudowy, który nie posiada definicji.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu. W ustaleniach szczegółowych opiniowanego planu w § 30 ust. 8 pkt 2 uchwały wskazano, że jednym z ustalonych przez plan wskaźników określających warunki zagospodarowania terenu dla terenów planistycznych 5MN, 6MN, 7MN, 8MN, 9MN, 10MN i 11MN jest „maksymalna wielkość budynku mieszkalnego do 350 m²”, przy czym powyższe pojęcie „wielkość budynku” nie jest zdefiniowana w żadnym akcie prawa powszechnego ani w § 7 ust. 1 badanej uchwały, zawierającym słownik użytych w planie pojęć. Należy podkreślić, że zapisy planu miejscowego muszą być precyzyjne i jednoznaczne, szczególnie w zakresie tak istotnym, jak parametry nowej zabudowy mieszkaniowej. Użyty w planie termin „wielkość budynku” bez sprecyzowania, jak należy rozumieć powyższe pojęcie i jak należy obliczyć wskazaną wielkość, spowoduje wątpliwości interpretacyjne na etapie wydawania pozwoleń na budowę.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że „Intencją planu było opisanie wielkości budynku mieszkalnego poprzez jego powierzchnię zabudowy”, a użycie sformułowania „wielkość budynku” bez określenia, o jaką powierzchnię chodzi, stanowi „niefrasobliwe przeoczenie organu”.

Z powyższym stanowiskiem organu wykonawczego gminy nie sposób się zgodzić. Określenie „wielkość budynku” nie jest zawarte w żadnej ustawie, rozporządzeniu wykonawczym ani polskiej normie budowlanej, badany plan nie wprowadza także jego definicji ani odniesienia, jak należy rozumieć ten parametr. Czytając zapisy planu wprost nie jest zatem jasne, czy wielkość zabudowy stanowi powierzchnię liczoną jako teren działki zajęty przez budynek, powierzchnię całkowitą wszystkich kondygnacji, czy też jeszcze inny parametr powierzchniowy. Niezrozumiałym wydaje się także twierdzenie Prezydenta, że jako organ architektoniczno-budowlany wydający pozwolenia na budowę nie będzie miał jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych co do zastosowania parametru wielkości zabudowy, w związku z czym wykazane przez Wojewodę naruszenie nie ma znaczenia dla poprawności zapisów planu. Należy zatem przypomnieć, iż uczestnikiem procesu inwestycyjnego jest nie tylko organ wydający decyzje administracyjne, a przede wszystkim inwestor oraz strony postępowania, którzy nie mają obowiązku interpretować zapisów planu w taki sposób, w jaki życzyłyby sobie organ, jeśli nie ma w tym względzie jasnych i precyzyjnych zapisów w uchwale.

Z tego powodu jedną z podstawowych zasad sporządzania planu jest jego przejrzystość i jednoznaczność, tak aby uniknąć wątpliwości interpretacyjnych na etapie uzyskiwania pozwoleń na budowę. Pozostawienie w zapisach planu parametru zabudowy nieposiadającego jednoznacznej definicji stwarza duże pole do nadinterpretacji, co skutkować może mnogością postępowań odwoławczych oraz sędowo-administracyjnych w przypadku rozbieżnego rozumienia jego definicji. Jak słusznie zauważa Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 20 września 2019 r. (sygn. akt II SA/Kr 709/19), plan miejscowy jako akt

normatywny stanowiący jeden z podstawowych elementów procesu inwestycyjnego musi zawierać ustalenia precyzyjne i jednoznaczne, ponieważ w przeciwnym razie rozstrzygnięcia organów stosujących prawo stawałyby się nieprzewidywalne i nacechowane uznaniowością.

Dodatkowo wskazać należy na nieprecyzyjność niektórych ustaleń planistycznych.

W § 26 ust. 2 pkt 5 niniejszej uchwały przyjęto, że w granicach pasa drogowego ulicy 1KDL należy utrzymać lub zrealizować drogę rowerową „na odcinku do wjazdu na teren 13US”. Powyższe ustalenie jest nieprecyzyjne oraz nie znajduje odzwierciedlenia w części graficznej planu, co nie pozwala zidentyfikować, o który odcinek chodzi i uniemożliwia jednoznaczną interpretację zapisów planu.

Zdaniem Prezydenta określenie odcinka pasa drogowego drogi 1KDL, na którym należy zrealizować drogę rowerową, jest jednoznaczne i wynika to z rysunku planu miejscowego sporządzonego na mapie zasadniczej, na której widnieje wjazd na teren 13US.

W ocenie organu nadzoru nie sposób zgodzić się z powyższym twierdzeniem. Należy podkreślić, że nie można utożsamiać punktowego obiektu jakim jest wjazd z obiektem liniowym, jakim jest „odcinek”. Droga 1KDL przebiega przez większość terenu objętego planem, przy czym teren 13US znajduje się jedynie przy części drogi. Określenie w planie „na odcinku do wjazdu na teren 13US” w żaden sposób nie precyzuje, w którym miejscu jest zlokalizowany ten odcinek, ponadto na załączniku graficznym również nie zawarto żadnego oznaczenia, które pozwoliłoby zidentyfikować obszar, którego przedmiotowy zapis dotyczy. Powyższe prowadzi do niejednoznaczności zapisów planu i uniemożliwia jego prawidłową interpretację.

Dodatkowo w § 26 ust. 4 badanej uchwały zawarto zapis „Dopuszcza się na okres perspektywiczny funkcjonowanie drogi w jej obecnych parametrach bez wyznaczania chodnika i o obecnej szerokości jezdni”. Powyższe ustalenie jest nieprecyzyjne i nie zawiera odniesienia, co należy rozumieć przez pojęcie „okres perspektywiczny”, co uniemożliwia jednoznaczną interpretację zapisów planu.

W opinii Prezydenta Miasta użyte w planie określenie „na okres perspektywiczny” jest jednoznaczne z pojęciem „tymczasowo”, tj. do czasu realizacji drogi w jej docelowych parametrach zgodnych z ustaleniami planu.

Organ nadzoru zauważa jednakże, iż w dalszym ciągu nie wyjaśnia to w sposób wystarczający użycia takiego zapisu w planie. Określenie „okres perspektywiczny” nie jest zawarte w żadnej ustawie, rozporządzeniu wykonawczym ani polskiej normie budowlanej, opiniowany plan nie wprowadza także jego definicji ani odniesienia, jak należy je rozumieć. Powyższe prowadzi do niejednoznaczności zapisów planu i uniemożliwia jego prawidłową interpretację.

Mając na względzie przedstawioną wyżej argumentację stwierdzenie nieważności **§ 30 ust. 8 pkt 2** oraz **§ 31 ust. 2 w zakresie słów**: „oraz budynków mieszkalnych właścicielom gruntów niebędących, na dzień wejścia w życie ustaleń planu, rolnikami w rozumieniu przepisów szczególnych”, a także **§ 31 ust. 3** przedmiotowej uchwały, jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń