UCHWAŁA NR LII/683/2022
RADY MIEJSKIEJ W SUWAŁKACH

z dnia 28 grudnia 2022 r.

w sprawie wniesienia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku skargi na rozstrzygniecie nadzorcze Wojewody Podlaskiego

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561) oraz art. 3 § 2 pkt 7 i art. 35 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329, 655, 1457 i 1855) Rada Miejska w Suwałkach uchwala co następuje:

§ 1. Postanawia się wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku skargę na rozstrzygniecie nadzorcze Wojewody Podlaskiego znak: NK-II.4131.197.2022.DM z dnia 30 listopada 2022 r., stwierdzające nieważność uchwały Nr L/656/2022 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 26 października 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu Sianożęć-Sobolewo w Suwałkach.

§ 2. Upoważnia się Prezydenta Miasta Suwałk do wniesienia skargi i reprezentowania Rady Miejskiej w Suwałkach w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym oraz Naczelnym Sądem Administracyjnym w tej sprawie oraz ustanawiania pełnomocników procesowych z prawem dalszej substytucji.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Suwałk.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miejskiej
w Suwałkach

Zdzisław Przełomiec

UZASADNIENIE

do uchwały Rady Miejskiej w Suwałkach w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego

Dnia 26 października 2022 r. Rada Miejska w Suwałkach podjęła uchwałę Nr L/656/2022 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu Sianożęć - Sobolewo w Suwałkach. Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 z późniejszymi zmianami), uchwała wraz z załącznikami i dokumentacją planistyczną, została przekazana Wojewodzie Podlaskiemu w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi.

Po dokonaniu oceny merytorycznej ww. uchwały, Wojewoda Podlaski pismem znak: NK-II.4130.4.114.2022.DM z dnia 16 listopada 2022 r. zwrócił się do Prezydenta Miasta Suwałk z prośbą o ustosunkowanie się do uwag, dotyczących przedmiotowego aktu prawnego.

W odpowiedzi Prezydent Miasta Suwałk w piśmie znak: AGP-RU.6721.103.17.2022 z dnia 21 listopada 2022 r. ustosunkował się do zgłoszonych przez Wojewodę uwag.

W dniu 28 listopada 2022 r. pismem znak: NK-II.4131.197.2022.DM Wojewoda Podlaski zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie 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 w Suwałkach. Prezydent Miasta Suwałk ponownie złożył wyjaśnienia na zarzuty zgłaszane do przedmiotowej uchwały w piśmie znak: AGP-RU.6721.103.17.2022 z dnia 30 listopada 2022 r. Wojewoda nie uwzględnił przedłożonych przez Prezydenta Miasta Suwałki wyjaśnień.

Wojewoda Podlaski w rozstrzygnięciu nadzorczym znak: NK-II.4131.197.2022.DM z dnia 30 listopada 2022 r. orzekł, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 15 ust. 1 oraz art. 19 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i w całości uchylił tę uchwałę.

Jako uzasadnienie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewoda Podlaski podał następującą argumentację, cyt.:

„Początkowo, podnieść należy, iż podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z jego treścią, 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. Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały pozwala stwierdzić, iż Rada Miejska w Suwałkach, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

W myśl art. 15 ust. 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru zwrócił się do Prezydenta Miasta Suwałk o udzielenie wyjaśnień do wskazanych wad prawnych aktu prawa miejscowego. Otrzymane wyjaśnienia organu gminy, pismem z dnia 21 listopada 2022 r. znak: AGP – RU.6721.103.17.2022, nie mogą być jednak zaakceptowane z uwagi na niżej przedstawioną argumentację.

Postępowanie nadzorcze wykazało, iż wbrew obowiązkowi wynikającemu z przywołanego wyżej przepisu doszło do niezgodności uchwalonego przez Radę Miejską w Suwałkach planu miejscowego z obowiązującym na obszarze Gminy Miasta Suwałki studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w zakresie terenów planistycznych 6RM,7RM i 11RM.

Odnosząc się do powyższego stwierdzić należy, iż projekt planu miejscowego sporządzany jest zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i nie może ich naruszać.

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. „istniejącą 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, jak wynika z podkładu geodezyjnego, na którym sporządzono rysunek planu miejscowego. Powyższe jest również sprzeczne z § 27 ust. 8 przedmiotowego planu, zgodnie z którym „wprowadza się zakaz budowy nowych siedlisk rolniczych".

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 34137/1, 34137/2, 34138/1, 34138/2, 34139 nie została uwzględniona z adnotacją „Wnioskowane przeznaczenie jest niezgodne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Suwałk". Powyższa rozbieżność jest niezrozumiała, biorąc pod uwagę, że uwagi dotyczyły tego samego terenu – 19R/ZL, oraz okoliczność, że wszystkie działki wnioskujących nie są zabudowane istniejącą zabudową zagrodową.

W przedłożonych wyjaśnieniach Prezydent Miasta stwierdza, że dla terenu działek ewid. nr 34062/1, 35438 oraz 34072 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 Suwałk wydał decyzję nr 108/2021 z dnia 14 października 2021 r. o pozwoleniu na budowę. W piśmie wskazano, że „organ nie mógł postąpić inaczej, niż uwzględnić ustalenia powyższych decyzji".

Organ nadzoru nie podziela powyższego stanowiska. Zgodnie z art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powyższego przepisu nie stosuje się, jeżeli została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę. W związku z powyższym jedynie dla działki ewid. nr 34062/1, oznaczonej jako teren 6RM, organ istotnie powinien 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 wiedzie 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/Ol 831/19).

Dodać należy, że wbrew twierdzeniom Prezydenta, 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. Jak wynika z przedłożonych wyjaśnień organu, 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. Okoliczność zainicjowania procedury planistycznej ma istotne znaczenie uzasadniające zawieszenie postępowania w razie stwierdzenia potencjalnej sprzeczności sposobu zagospodarowania terenu określonego we wniosku o warunki zabudowy z jego przeznaczeniem projektowanym w ramach procedury planistycznej (por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 940/18). Nieskorzystanie przez organ z możliwości zawieszenia postępowania jest co najmniej niezrozumiałe szczególnie w przypadku terenu 11RM, dla którego decyzja o warunkach zabudowy została wydana w dniu 13 września 2022 r., a więc na końcowym etapie procedury planistycznej (przedmiotowy plan uchwalono 26 października 2022r.), kiedy znane już były ustalenia szczegółowe przyjęte w planie, sprzeczne z decyzją. W wyłożonym do publicznego wglądu projekcie planu miejscowego teren 11RM wchodził w skład terenu 19R/ZL o przeznaczeniu „tereny rolnicze z dopuszczeniem zalesienia", a więc odmiennym, niż w decyzji o warunkach zabudowy.

Na marginesie wskazać należy, że w dokumentacji planistycznej przekazanej Wojewodzie do opiniowania brak jest jakiejkolwiek wzmianki o wydanych decyzjach o warunkach zabudowy i pozwoleniu na budowę na terenie objętym planem miejscowym, brak jest również potwierdzonych za zgodność z oryginałem kopii tych decyzji, co uniemożliwia pełną weryfikację złożonych w tym zakresie wyjaśnień.

Sporządzając projekt planu organ powinien brać pod uwagę w pierwszej kolejności obowiązujące przepisy prawa oraz uwarunkowania terenu i na tej podstawie określać konkretne przeznaczenie terenu, natomiast interesy prywatne właścicieli gruntów, o których pisze Prezydent, można uwzględniać jedynie, jeśli nie pozostają w sprzeczności z przepisami i dokumentami nadrzędnymi. Natomiast przeznaczenie terenów 7RM i 11RM pod zabudowę zagrodową jest niezgodne z obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Suwałk, które przewiduje na tych terenach zabudowę zagrodową jedynie w przypadku już istniejących siedlisk. Niemożliwe jest zatem uwzględnienie w planie rozstrzygnięć wydanych decyzji o warunkach zabudowy o przeznaczeniu terenu 7RM i 11RM pod zabudowę zagrodową. W wyjaśnieniach stwierdzono, że zabudowa zagrodowa nie zmienia funkcji terenu rolnego, co nie jest prawdą – 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. (Załącznik nr 1) powyższe oznaczenia także sklasyfikowano jako odrębne przeznaczenie terenów. Ponadto wskazać należy, 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 11RM, ponieważ stanowią one działki niezagospodarowane, na których obecnie nie ma żadnego siedliska rolniczego, a biorąc pod uwagę ww. przepis obowiązuje „zakaz budowy nowych siedlisk rolniczych".

W odniesieniu do podjętej procedury planistycznej należy stwierdzić, 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 zobowiązuje art. 19 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Artykuł ten w paragrafie 1 stanowi bowiem, iż w przypadku 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. Zgodnie zaś z ust. 2 tego artykułu przedmiotem ponowionych czynności może być jedynie część projektu planu objęta zmianą.

Organ gminy, przedkładając stosowne wyjaśnienia stwierdza natomiast, że uwzględnienie uwagi w granicach terenu 11RM „nie zmienia przeznaczenia gruntów rolnych, jest zgodna z ideą planu i nie narusza interesów osób trzecich". W opinii Prezydenta za wystarczający należy uznać fakt, że na etapie wydawania decyzji o warunkach zabudowy żadna ze stron postępowania nie wnosiła zastrzeżeń. Zdaniem Wojewody powyższe nie zwalnia organu od ponowienia procedury planistycznej stosownie do art. 19 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W wyniku uwzględnienia uwagi o dopuszczenie na terenie działki ewid. nr 34072 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 – „tereny 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. Podkreślić należy, że do publicznego wglądu został wyłożony inny projekt planu, niż ostatecznie uchwalono, zawierający tak istotną zmianę jaką jest zmiana przeznaczenia terenu. Może to 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. Komplementarnie należy zauważyć, że zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przedmiotem ponowionych czynności może być jedynie część projektu planu objęta zmianą.

Powyższe uchybienia należy uznać za istotne naruszenie procedury planistycznej, powodujące stwierdzenie 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 w całości w rozumieniu art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Tym samym, wydanie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego jest w pełni uzasadnione."

Argumenty uzasadniające podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego są powtórzeniem zarzutów sformułowanych w piśmie znak: NK-II.4130.4.114.2022.DM z dnia 16 listopada 2022 r., na które organ otrzymał wyjaśnienia w piśmie Prezydenta Miasta znak: AGP-RU.6721.103.17.2022 z dnia 21 listopada 2022 r. oraz kolejnym z dnia 30 listopada 2022 r., którego w naszej ocenie organ nadzoru nie przeanalizował.

Odnosząc się do zarzutów zawartych w rozstrzygnięciu nadzorczym należy wyjaśnić, co następuje:

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Prezydent Miasta Suwałk, opracowując projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zważył interes publiczny i interesy prywatne właścicieli gruntów, w tym wynikające z prawa własności. W wyniku prac studyjnych nad opracowaniem przedmiotowego planu ustalono, iż dla terenu działek o numerach ewidencyjnych: 34062/1, 35438 oraz 34072 wydane zostały następujące decyzje o ustaleniu warunków zabudowy na lokalizację zabudowy zagrodowej: decyzja PMS znak: AGP.6730.24.2020.ESP z dnia 12 listopada 2020 r. (dla terenu 6RM), decyzja PMS znak: AGP.6730.34.2021.EBA z dnia 21 września 2021 r. (dla terenu 7RM) oraz decyzja PMS znak: AGP.6730.10.2022.EBA z dnia 13 września 2022 r. (dla terenu 11RM). Dodatkowo stwierdzono, iż dla terenu 6RM decyzją nr 108/2021 z dnia 14 października 2021 r. Prezydent Miasta Suwałk wydał decyzję o pozwoleniu na budowę. W związku z powyższym organ opracowując projekt planu nie mógł postąpić inaczej, niż uwzględnić w nim ustalenia przytoczonych powyżej prawomocnych decyzji. Skutkiem czego było wyznaczenie na rysunku planu konturów: 6RM, 7RM, 11RM. Nieuwzględnienie postanowień przywołanych decyzji stanowiłoby bowiem podstawę do roszczeń odszkodowawczych, z tytułu ograniczenia prawa własności.

Powyższe nie stanowi istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania, w tym naruszenia art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Uwzględnienie w przedmiotowym planie powyższych decyzji nie narusza ustaleń obowiązującego „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Suwałk", przyjętego uchwałą Nr XLV/575/2022 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 27 kwietnia 2022 r" zwanego dalej Studium. Jak wynika z treści ww. dokumentu tereny: 6RM, 7RM i 11RM 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 wydobycia kruszywa), rekultywacja terenów powyrobiskowych złoża „Suwałki VII" w kierunku rolno – wodnym*".

Wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym pominął istotny fakt, (o którym informowany był w piśmie AGP-RU.6721.103.17.2022 z dnia 30 listopada 2022 r.) mówiący o tym, iż 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). Ponadto na tej samej stronie, w kolejnych ustaleniach dotyczących określenia terenów wyłączonych spod zabudowy zawarto następujące zapisy cyt.:

„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."

Jak wynika z powyższego, co do zasady, polityka przestrzenna zawarta w Studium zakłada w odniesieniu do terenów rolnych zakaz lokalizacji na nich zabudowy innej niż siedliskowa. Bezspornie w omawianym dokumencie Studium, w odniesieniu do terenu opracowania planu, brak jest zakazu lokalizacji siedlisk, a więc możliwość taka nie została wykluczona. Nie istnieją zatem w Studium wskazania, iż w planie miejscowym nie można szczegółowo wskazać lokalizacji zabudowy siedliskowej. Samo stwierdzenie zawarte w tabeli dotyczącej charakterystyki jednostki D7 cyt.: *„istniejąca zabudowa zagrodowa",* która (de facto) nie jest wyznaczana na rysunku Studium, bez uwzględnienia zapisów przywołanych powyżej, nie oznacza, że na terenach rolnych nie ma prawa powstawać nowa zabudowa tego typu ściśle związana z rolną funkcją tego terenu,

Integralną część Studium stanowi rysunek Kierunków zagospodarowania przestrzennego, uściślający lokalizację terenów o danej funkcji. Ze względu na skalę dokumentu (rysunki wykonane są w skali 1:10 000), w Studium nie wskazuje się istniejącej na gruntach rolnych zabudowy siedliskowej (pojęcie siedlisko rolnicze 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, usługowa ani ogrody działkowe. Tereny objęte planem stanowią w zdecydowanej większości grunty rolne (R). Występują też niewielkie fragmenty terenów leśnych (ZL) i tereny wydobycia kruszywa (PG).

Granice konturów o symbolach: 6RM, 7RM i 11RM z przeznaczeniem pod zabudowę zagrodową zawierają się w granicach terenów rolnych (R) i są wyznaczone zgodnie z zakresem ustalonym ww. decyzjami o warunkach zabudowy. Podkreślić należy w tym miejscu, 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,

Omawiany dokument Studium dotyczy terenu całego miasta, w granicach którego, co do zasady nie wyznacza się terenów zabudowy siedliskowej. Na rysunku Studium wskazano 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. W Studium dla obszaru objętego omawianym planem, terenów takich (RM/MN) nie wyznaczono. Nie oznacza to wcale, iż zabudowa zagrodowa nie istnieje i nie może być realizowana. 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.

W odniesieniu do zarzutów Wojewody, dodać należy, iż wszystkie wyznaczone w planie tereny oznaczone na rysunku planu symbolami: RM, R/ZL oraz R zawierają się na rysunku Studium w granicach terenów oznaczonych jako „tereny rolne R". 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.

Pojęcie „zgodności planu miejscowego ze studium" jest pojęciem niedookreślonym i ma w dużym stopniu charakter oceny. Punktem wyjścia do oceny zgodności planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy powinien zatem być zawsze przedmiot i sposób ujęcia ustaleń w tym studium.

Studium stanowi wskazanie do opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ze względu jednak na tak przyjętą obowiązującą formę Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Suwałk, nie można zarzucać niezgodności ustaleń opracowanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu Sianożęć - Sobolewo złoża w Suwałkach z ww. Studium.

Procedura sporządzenia planu rozpoczęła się w kwietniu 2019 r. i zakończyła się w październiku 2022 r. W okresie tym, właściciele gruntów rolnych składali wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy na zabudowę zagrodową. Gmina, pomimo trwania procedury sporządzania planu, nie mogła odmówić wydania takich decyzji. Należy bowiem zauważyć, iż z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, iż ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie są wiążące przy ustalaniu warunków zabudowy i nie stanowią podstawy do odmowy wydania warunków zabudowy. Ponadto decyzje o warunkach zabudowy nie muszą być zgodne z ustaleniami studium. Zatem dopiero plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego może powstrzymać rozwój zabudowy na terenach rolnych, nie tylko związanych z funkcją rolną, przeciwdziałając suburbanizacji, co było ideą tego planu.

Opracowując przedmiotowy plan uznano, że istniejące tereny zabudowy zagrodowej oraz tereny, na które już zostały wydane decyzje o ustaleniu warunków zabudowy lub na które wydano decyzje o pozwoleniu na budowę, określające lokalizację nowych siedlisk, należy uwzględnić, jako tereny zabudowy zagrodowej.

W przypadku uwagi złożonej przez właściciela działek o numerach ewidencyjnych 34137/1, 34137/2, 34138/1, 34138/2 oraz 34139 (kontur 19R/ZL o przeznaczeniu terenów rolnych z dopuszczeniem ich zalesienia, bez prawa zabudowy), wnioskującego o przeznaczenie nieruchomości pod zabudowę mieszkaniową, należy wyjaśnić, iż treść i przedmiot uwagi były wyjaśniane z zainteresowanym, który potwierdził, iż w granicach swoich działek planuje realizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Zabudowa mieszkaniowa nie jest tożsama z zabudową zagrodową, gdyż zmienia funkcję terenów. Obowiązujące Studium dopuszcza jedynie zabudowę siedliskową na terenach rolnych. Analizując przedmiotową uwagę stwierdzono 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 położne przy prywatnej drodze gruntowej, położone w bliskim sąsiedztwie rzeki Czarnej Hańczy, która stanowi granicę miasta i otulinę Wigierskiego Parku Narodowego oraz

znajduje się w granicach chronionego krajobrazu Pojezierze Północnej Suwalszczyzny i częściowo w 100 m strefie ochronnej od rzeki. Ponadto przez część terenu przebiega linia napowietrzna wysokiego napięcia 110 kW, od której ustalono pas ograniczonego użytkowania. W związku z powyższym uwzględnienie uwagi było niezasadne, a przy tym niezgodne z obowiązującym Studium.

Podkreślić należy również, iż wniesiona uwaga dotycząca ww. działek nie jest analogiczna do uwagi, w wyniku której powstał kontur 11RM, gdyż dotyczy zabudowy mieszkaniowej, co nie mogło być uwzględnione z powyższych względów. Uwzględniona uwaga dotyczyła natomiast zabudowy zagrodowej, której zamiar realizacji wynikał z wniosku właściciela i wydanej decyzji o warunkach zabudowy na rzecz wnoszącego uwagę. Co potwierdzają również jego wyjaśnienia do zgłoszonej uwagi. Powyższe nie narusza ustaleń Studium, które nie zakazuje budowy nowych siedlisk rolniczych na tym terenie. Podjęcie rozstrzygnięć w przywołanej kwestii nie narusza procedur opracowania planu. Należy też podnieść, iż w dniu 5 grudnia 2022 r. (czyli po wydanym rozstrzygnięciu nadzorczym) został złożony wniosek o pozwolenie na budowę na teren oznaczony symbolem 11RM w oparciu o wydaną decyzję o warunkach zabudowy. Fakt wydania decyzji o pozwoleniu na budowę powoduje konieczność uwzględnienia takiej zabudowy, nawet gdyby była ona niezgodna ze Studium.

Zapis dotyczący zakazu budowy nowych siedlisk rolniczych zawarty w § 27 ust. 8 przedmiotowego planu dotyczy terenów wydzielonych siedlisk w granicach określonych rysunkiem planu jako RM i ma na celu przeciwdziałanie ich dalszym podziałom i wydzielaniu kolejnych siedlisk w granicach poszczególnych terenów, opisanych w tym paragrafie. W ramach jednego wydzielonego siedliska plan dopuszcza, lokalizację dwóch domów mieszkalnych, co zapewnia potrzeby mieszkaniowe. Powierzchnie wyznaczonych konturów pod siedliska RM są znaczne (od 0,16 ha do 1,19 ha). Zatem bez tego zakazu mogłoby dojść do sytuacji, iż w ramach wyznaczonych konturów RM dokonywano by dalszych ich podziałów i powstałyby kolejne siedliska i kolejne budynki mieszkalne, intensyfikując zabudowę tego terenu, co nie jest zgodne z ideą planu.

Odnosząc się do zarzutu, że „po uwzględnieniu uwag nie ponowiono czynności procedury planistycznej wyjaśniam, co następuje.

Zgodnie z art. 19 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, „*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 w Suwałkach podzieliła stanowisko Prezydenta Miasta Suwałk 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. Z utrwalonego orzecznictwa w tej kwestii wynika, iż ponowienie czynności proceduralnych należy traktować w kategoriach wyjątkowych, a przesłanki ponowienia procedury planu należy rozważać zawężająco. Stoimy na stanowisku, iż wprowadzone zmiany nie są istotne i nie wymagają ponowienia procedury. Wskazuje na to już sama wykładnia językowa tego artykułu, który stwierdza, iż w razie konieczności, ponawia się procedurę. Zatem ustawodawca dopuszcza wprowadzenie zmian po uwzględnieniu uwag, bez tej czynności. Wprowadzone zmiany nie są istotne, ponieważ oprócz zmiany na rysunku planu poprzez wyznaczenie nowego konturu 11RM i rozszerzenie konturu 4RM oraz uzupełnienie zapisu w § 27 ust.1 w którym wymienia się tereny zabudowy zagrodowej oznaczone na rysunku planu symbolami: 4 RM, 5RM, 6RM, 7RM, 8 RM,

9RM i 10RM poprzez dopisanie do nich kolejnego konturu 11RM nie wpływa na pozostałe zapisy planu. Zasady zagospodarowania tych terenów zarówno szczegółowe jak i ogólne są takie same i nie wprowadzono żadnych innych zmian, zatem nie jest naruszona istota planu.

Uznano zatem, że nie zachodzi potrzeba ponowienia w niezbędnym zakresie czynności planistycznych. Uwzględnienie uwagi właściciela nieruchomości w granicach terenu 11RM nie zmienia przeznaczenia gruntów rolnych, jest zgodne z ideą planu i nie narusza interesów osób trzecich. Dodanie do treści § 27 ust.1 terenu 11RM nie wprowadziło żadnych zmian w zakresie pozostałych ustaleń planu, które skutkowałyby koniecznością ponowienia procedur planistycznych, w tym również z zarządcą dróg powiatowych, z uwagi na jego położenie przy drodze publicznej na terenie sąsiedniej gminy Suwałki. Kwestia ta była badana na etapie wydawania decyzji o warunkach zabudowy. W wyniku prowadzonej wówczas procedury ustalony został krąg stron zainteresowanych, które zostały powiadomione o wszczęciu postępowania w zakresie wydania decyzji o warunkach zabudowy. Osoby te nie wniosły na tym etapie zastrzeżeń. Należy podkreślić, iż wyznaczony kontur 11RM jest położony przy granicy administracyjnej miasta i przylega bezpośrednio do drogi powiatowej, przy której istnieje zabudowa mieszkalna jednorodzinna i zabudowa zagrodowa. Projektowana zabudowa zagrodowa w konturze 11RM będzie skomunikowana z gminną drogą wewnętrzną, która ma połączenie z drogą powiatową, nie przewidziano wjazdu z drogi powiatowej. Projekt decyzji był pozytywnie uzgodniony z zarządcą drogi powiatowej i Zarządem Dróg i Zieleni w Suwałkach (zarządcą dróg na terenie miasta). Zatem nie można było odmówić wydania tej decyzji. Projekt planu z uwagi na długi okres jego opracowania i zbieg terminu wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu z procedowaniem tej decyzji nie mógł uwzględnić projektowanej w tym miejscu zabudowy zagrodowej. Gdyby taka decyzja procedowana byłaby wcześniej, zostałaby również uwzględniona w tym planie, zatem niecelowe było ponawianie procedury planistycznej, skoro zapadłoby takie samo rozstrzygnięcie i nie wymagałoby ono zmiany ustaleń planu. Podkreślić też należy, iż funkcje terenów oznaczonych symbolami: 6RM, 7RM, 11RM (tereny zabudowy zagrodowej), zgodnie z obowiązującymi przepisami, mieszczą się w grupie terenów użytkowanych rolniczo. Zabudowa zagrodowa nie zmienia rolniczej funkcji terenu. Uwzględnienie projektowanej zabudowy zagrodowej nie narusza ustaleń ogólnych planu, a zaspokaja potrzeby i interesy prawne właścicieli tych terenów. W związku z powyższym odstąpiono od ponowienia procedury planistycznej.

Reasumując, zarzuty zgłoszone do 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:

1. w zakresie naruszenia art. 15 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczące niezgodności ze Studium poprzez dopuszczenie na terenach rolnych budowy nowych siedlisk rolniczych jest niezasadny. Wojewoda stoi na stanowisku, iż zapis w studium opisujący funkcje na tym terenie poprzez sformułowanie istniejących siedlisk wyklucza realizacje nowych, o ile nie zostały na nie wydane pozwolenia na budowę. Stoimy na stanowisku, iż przytoczenie tylko jednego zapisu w Studium, bez uwzględnienia innych zapisów dotyczących zasad zabudowy na tym terenie jest nieuzasadnione. W granicach planu, który jest częścią jednostki urbanistycznej D tereny rolne są wyłączone z zabudowy, za wyjątkiem siedlisk. Taki zapis nie rozróżnia siedlisk projektowanych od istniejących. Ponadto brak jest zakazu budowy nowych siedlisk na tym terenie a tylko taki zapis uprawniałby do stwierdzenia, że nie są tu dopuszczone nowe siedliska (zabudowa zagrodowa). Wywodzenie z pojęcia istniejąca zabudowa siedliskowa w opisie jednostki

strukturalnej D7, zakazu powstawania nowej zabudowy siedliskowej przeczy założeniom ogólnym zawartym dla całej jednostki urbanistycznej D Studium i jest zbyt daleko idącą interpretacją. Uchwalony plan miejscowy precyzuje zasady zagospodarowania tego terenu i rozstrzyga tego typu wątpliwość, na korzyść właścicieli gruntów z poszanowaniem ich praw i konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności, które może być ograniczone jedynie w uzasadnionych przypadkach. Ustalenia planu miejscowego i wprowadzone zmiany w wyniku uwzględnienia uwag nie naruszają ładu przestrzennego tego terenu i są w zgodzie z art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, bowiem nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich.

2. w zakresie naruszenia art. 19 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennych poprzez niepowtórzenie procedury planistycznej w związku z uwzględnieniem uwag jest niezasadny. Wojewoda stoi na stanowisku, iż konieczne jest ponowienie opiniowania i uzgodnienia projektu planu z wprowadzonymi zmianami, gdyż projekt, który był wyłożony i opiniowany różni się od projektu planu, który został uchwalony. Stoimy na stanowisku, iż wprowadzone zmiany nie są istotne i nie wymagają ponowienia procedury. Wskazuje na to już sama wykładnia językowa tego artykułu, który stwierdza, iż w razie konieczności ponawia się procedurę, czyli ustawodawca dopuszcza wprowadzenie zmian po uwzględnieniu uwag, bez tej czynności. Wprowadzone zmiany nie są istotne, ponieważ oprócz zmiany na rysunku planu poprzez wyznaczenie nowego konturu 11RM i rozszerzenie konturu 4RM oraz uzupełnienie w § 27 ust.1, w którym wymienione są tereny zabudowy zagrodowej oznaczone na rysunku planu symbolami od 4RM do10RM, poprzez dopisanie do nich kolejnego konturu 11RM nie wpływa na pozostałe zapisy planu. Zasady zagospodarowania tych trenów zarówno szczegółowe jak i ogólne są takie same. Nie wprowadzono żadnych innych zmian. Zatem nie jest naruszona istota planu. Ponadto tereny siedlisk i tereny rolne mają taką funkcję są dalej terenami rolnymi. Zatem nie wpływa to na dokonane uzgodnienia, również z zarządcą dróg powiatowych, z uwagi na położenie konturu 11RM przy drodze powiatowej, na terenie sąsiedniej gminy Suwałki, ponieważ siedlisko to będzie miało zapewniony zjazd z drogi gminnej wewnętrznej, o czym rozstrzygnęła decyzja o warunkach zabudowy na ten teren i wniosek o pozwolenie na jego budowę, który został złożony po zakończeniu procedury planistycznej. Wydanie pozwolenia na jego budowę, kończy dyskusję w zakresie możliwości wydzielenia tego konturu, gdyż musi ono być uwzględnione w planie nawet w sytuacji niezgodności ze studium. Zapis dotyczący zakazu siedlisk rolniczych zawarty w § 27 ust. 8, na który powołuje się Wojewoda, dotyczy wyszczególnionych w tym konturze siedlisk, w określonych granicach wyznaczonych na rysunku planu, celem przeciwdziałania dalszym ich podziałom na kolejne siedliska, co spowodowałoby zagęszczenie zabudowy w ich obrębie. Zatem było możliwe wydzielenie nowego siedliska z terenu rolnego oznaczonego symbolem 19 R/ZL.

Biorąc powyższe pod uwagę, nie nastąpiło istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, brak jest też sprzeczności ustaleń projektu planu z ustaleniami studium. **Zasadne jest zatem zaskarżenie przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Podlaskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.**