

**UCHWAŁA NR VI/62/2024  
RADY MIEJSKIEJ W SUWAŁKACH**

z dnia 25 września 2024 r.

**w sprawie wniesienia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku skargi na  
rozstrzygnięcie 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 2024 r. poz. 609 i 721) 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 2024 r. poz. 935) Rada Miejska w Suwałkach uchwała co następuje:

**§ 1.** Postanawia się wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego znak: NK-II.4131.166.2024.DM z dnia 05 września 2024 r., stwierdzające nieważność uchwały Nr IV/42/2024 Rady Miejskiej w Suwałkach w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnego rejonu ulicy Ogrodowej w Suwałkach w zakresie ustaleń części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do całych jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 1MN, 7 MNS-MW, 1U, 2U, a także § 6 ust. 2 pkt 11 uchwały i § 10 pkt 3 lit. a uchwały w zakresie zwrotu: *obszarów szczególnego zagrożenia powodzią* oraz części graficznej załącznika Nr 1 do uchwały w odniesieniu do *obszarów szczególnego zagrożenia powodzią na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1%*.

**§ 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 Przelomiec**

## UZASADNIENIE

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

Dnia 31 lipca 2024 r. Rada Miejska w Suwałkach podjęła uchwałę Nr IV/43/2024 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnego rejonu ulicy Ogrodowej 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.4130.4.73.2024.DM z dnia 13 sierpnia 2024 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.6721.126.22.2024 z dnia 19 sierpnia 2024 r. ustosunkował się do zgłoszonych przez Wojewodę uwag.

W dniu 03 września 2024 r. pismem znak: NK-II.4131.166.2024.DM Wojewoda Podlaski zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr IV/43/2024 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnego rejonu ulicy Ogrodowej w Suwałkach. Prezydent Miasta Suwałk ponownie złożył wyjaśnienia na zarzuty zgłaszane do przedmiotowej uchwały w piśmie znak: AGP-RU.6721.126.23.2024 z dnia 04 września 2024 r. Wojewoda nie uwzględnił przedłożonych przez Prezydenta Miasta Suwałki wyjaśnień.

Wojewoda Podlaski w rozstrzygnięciu nadzorczym znak: NK-II.4131.166.2024.DM z dnia 05 września 2024 r. orzekł, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i stwierdził nieważność tej uchwały w odniesieniu do całych jednostek terenowych oznaczonych symbolami: **1MN, 7MNS-MW, 1U, 2U, a także § 6 ust. 2 pkt 11 uchwały i § 10 pkt 3 lit. a uchwały** w zakresie zwrotu: **obszarów szczególnego zagrożenia powodzią** oraz części graficznej załącznika Nr 1 do uchwały w odniesieniu do **obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1%**.

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

„Analiza formalno-prawna aktu wykazała rozbieżność pomiędzy zapisami części tekstowej, a częścią graficzną badanego planu miejscowego, co stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130) zwanej dalej „upzp” w zw. z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164 poz. 1587) zwanym dalej „rozporządzeniem”.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 upzp *Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i część graficzną, wraz z uzasadnieniem, uwzględniając politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego. Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 rozporządzenia Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.*

Ponadto, z dyspozycji z art. 20 ust. 1 zd. 2 upzp wynika, iż część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

Powyższe oznacza, że ustalenia treści uchwały i jej załącznika graficznego muszą być sporządzone w taki sposób, aby odczytywać je bez wątpliwości, w sposób łączny, a zasady zagospodarowania terenu opisane w części tekstowej można było odnieść do konkretnej nieruchomości oznaczonej na rysunku planu.

Niniejszą argumentację należy odnieść w stosunku do opisanych niżej postanowień uchwały, tj.

1. W § 24 ust. 2 pkt 4 lit. a tiret pierwsze uchwały określono:

2. *Na terenie, o którym mowa w ust. 1 ustala się (...)*

4) *w zakresie lokalizacji zabudowy i wskaźników zagospodarowania:*

a) *nieprzekraczalną linię zabudowy w odległości:*

- *8,0 m od linii rozgraniczającej drogi 2KDL.*

Z powyższego wynika, że dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1MN określono wymóg stosowania nieprzekraczalnej linii zabudowy w odległości 8,0 m od linii rozgraniczającej drogę oznaczoną na rysunku planu symbolem 2KDL. Powyższy zapis jest niezgodny z rysunkiem planu stanowiącym zał. Nr 1 do uchwały. Z rysunku planu wynika, że nieprzekraczalna linia zabudowy dla terenu 1MN od linii rozgraniczającej drogę oznaczoną na rysunku planu symbolem 2KDL wynosi 14,0 m.

2. W § 30 ust. 2 pkt 4 lit. a uchwały określono:

2. *Na terenie, o którym mowa w ust. 1 ustala się (...)*

4) *nieprzekraczalne linie zabudowy w odległości:*

a) *8,0 m od linii rozgraniczającej drogi 2KDL.*

Z powyższego wynika, że dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 7MNS-MW określono wymóg stosowania nieprzekraczalnej linii zabudowy w odległości 8,0 m od linii rozgraniczającej drogę oznaczoną na rysunku planu symbolem 2KDL. Powyższy zapis jest niezgodny z rysunkiem planu stanowiącym zał. Nr 1 do uchwały. Z rysunku planu wynika, że dla terenu 7MNS-MW nie określono linii zabudowy od linii rozgraniczającej drogę oznaczoną na rysunku planu symbolem 2KDL. Zgodnie z rysunkiem planu linia zabudowy we wschodniej części terenu 7MNS-MW została wyznaczona na granicy pasa ograniczonego użytkowania od magistrali wodociągowej DN 800 mm.

3. W § 34 ust. 2 pkt 4 lit. b uchwały określono:

2. *Na terenie, o którym mowa w ust. 1 ustala się (...)*

4) *nieprzekraczalne linie zabudowy w odległości:*

b) *10,0 m od linii rozgraniczającej drogi 2KDL.*

Z powyższego wynika, że dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1U określono wymóg stosowania nieprzekraczalnej linii zabudowy w odległości 10,0 m od linii rozgraniczającej drogę oznaczoną na rysunku planu symbolem 2KDL. Powyższy zapis jest niezgodny z rysunkiem planu stanowiącym zał. Nr 1 do opisywanej uchwały. Z rysunku planu wynika, że nieprzekraczalna linia zabudowy dla terenu 1U od linii rozgraniczającej drogę oznaczoną na rysunku planu symbolem 2KDL wynosi 16,0 m.

4. W § 35 ust. 3 pkt 2 lit. a oraz b uchwały określono:

3. *Zasady zagospodarowania i zabudowy terenu:*

2) *ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy w odległości:*

a) *8,0 m od linii rozgraniczającej drogi 2KDL*

b) *5,0 m od linii rozgraniczającej drogi 4KDD.*

Z powyższego wynika, że dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 2U określono wymóg stosowania nieprzekraczalnej linii zabudowy w odległości 8,0 m od linii rozgraniczającej drogę oznaczoną na rysunku planu symbolem 2KDL oraz 5,0 m od linii rozgraniczającej drogę oznaczoną na rysunku planu symbolem 4KDD. Powyższy zapis jest niezgodny z rysunkiem planu stanowiącym zał. Nr 1 do opisywanej uchwały. Z rysunku planu wynika, że nieprzekraczalna linia zabudowy dla terenu 2U od linii rozgraniczającej drogę oznaczoną na rysunku planu symbolem 2KDL wynosi 6,0 m. Zgodnie z rysunkiem planu nieprzekraczalna linia zabudowy od drogi oznaczonej na rysunku planu symbolem 4KDD została wyznaczona w dwóch odległościach – w części w odległości 4,0 m, natomiast w części - w odległości znacznie mniejszej – ok 1,0 m (brak wymiarowania na rysunku planu części linii zabudowy).

Wyjaśnić zatem należy, iż część graficzna planu miejscowego jest uszczegółowieniem części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie –z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową a rysunkiem planu (wyrok NSA z dnia 15 marca 2017 r., II OSK 1804/15). Brak jest zatem możliwości, aby część graficzna i tekstowa planu miejscowego różniły się od siebie w zakresie ustaleń linii zabudowy. W zaistniałej sytuacji projekt zagospodarowania terenu stanowiący integralną część projektu budowlanego zawierający budynek usytuowany zgodnie z częścią tekstową badanego planu – w odległości 8,0 m od drogi publicznej będzie pozostawał w sprzeczności z częścią graficzną planu, gdzie budynek może zostać usytuowany w odległości nie mniejszej niż 14,0 m od tej drogi.

Dodatkowo, stwierdzić należy, iż usunięcie poszczególnych zapisów jedynie z części tekstowej planu spowoduje naruszenie § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 23 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tj. *Ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z następującymi wymogami: (...) ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają: a) zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w tym minimalną liczbę miejsc do parkowania w stosunku do liczby lokali mieszkalnych, liczby osób mogących jednocześnie przebywać w budynku, liczby zatrudnionych lub powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6*

*u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.* Brak jakichkolwiek zapisów dotyczących linii zabudowy dla obszarów dopuszczających zabudowę jest niezgodny z ww. przepisem prawa, gdyż ustalenia w zakresie linii zabudowy należą do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i części graficznej planu miejscowego.

Stanowisko, w zakresie obligatoryjności określenia linii zabudowy, znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 704/17, w którym Sąd stwierdził, że: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. - w brzmieniu nadanym powyższą nowelą

- w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Rozważając kwestie dotyczące określania linii zabudowy w planie miejscowym należy mieć na uwadze funkcje, jakie ma pełnić linia zabudowy. A mianowicie, w ujęciu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. linia zabudowy stanowi element kształtujący zabudowę i zagospodarowanie terenu. Wyznaczenie linii zabudowy w istocie może mieć dwojaką funkcję - z jednej strony, w przypadku przyjęcia urbanistycznej koncepcji zagospodarowania danego terenu zabudowy zwartą, pierzejową może pełnić funkcję nakazu realizacji obiektu wyłącznie wzdłuż takiej linii, z drugiej zaś strony linia taka będzie pełnić rolę oddzielającą teren wolny od zabudowy od terenu, na którym zabudowa jest przewidziana, stanowiąc wyłącznie nieprzekraczalną granicę zabudowy. Przy jej pomocy w planie miejscowym określa się granicę, której zabudowa nie może przekroczyć (linia zabudowy nieprzekraczalna) albo ustala się miejsce, w którym zabudowa (dokładnie jedna z jej ścian) ma się znaleźć (linia zabudowy obowiązująca). To czy lokalny normodawca użyje linii zabudowy nieprzekraczalnej, czy obowiązującej pozostawiono jego uznaniu (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1343/12 - CBOSA, LEX nr 1251795; z dnia 9 maja 2008r. sygn. akt II OSK 45/08 - CBOSA, LEX nr 497582). Pamiętać też należy, iż linia zabudowy nie jest tożsama z liniami rozgraniczającymi, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., bowiem te linie wyznaczają wyłącznie rozgraniczenie terenów o różnym ich przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.”.

W ocenie organu nadzoru linie zabudowy określone w części tekstowej oraz wyznaczone w części graficznej w jednoznaczny sposób winny określać możliwość sytuowania planowanej zabudowy w ramach wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę, bowiem celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. „ruchu budowlanego”, na którym może być lokalizowana nowa zabudowa, a także rozbudowywana zabudowa już istniejąca. Obszar ten musi być precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych sposobów, określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków.

Podsumowując, dodatkowo warto przytoczyć, liczne stanowisko judykatury w zakresie zgodności ustaleń treści uchwały i jej załącznika graficznego, tj.:

– wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „*W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętym planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części*”;

– postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „*Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.*” (publ. LEX 1080455);

– wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „*Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.*” (publ. LEX 1070339);

– wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „*Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.*” (publ. LEX 418919);

– wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: „*(...) Część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu*”

*miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14). (...)” (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).*

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

– Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz*

LEX, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: *„Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest opisany w tekście planu, ściślej – w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;*

– Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 *„Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku”.*

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o u.p.z.p., a także § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Kolejne dostrzeżone uchybienia dotyczą postanowień § 6 ust. 2 pkt 11 badanej uchwały, który stanowi: 2. *Następujące oznaczenia w części graficznej (załącznik Nr 1) mają znaczenie informacyjne (...) 11) obszar szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1%;*

Następnie w § 10 pkt 3 lit a uchwały określono: *Zasady ochrony i kształtowania środowiska, przyrody i krajobrazu: (...) 3) na obszarze objętym planem: a) nie zachodzą przesłanki do określenia granic i sposobów zagospodarowania terenów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym: terenów górniczych, obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych,*

Należy również wskazać, że na rysunku planu stanowiącym zał. Nr 1 do opisywanej uchwały oznaczono ww. obszar, mimo iż Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Białymstoku decyzjami nr 423/RPP/2023 z dnia 22 września 2023 r. oraz nr 156/RPP/2024 umorzył jako bezprzedmiotowe postępowania w sprawie uzgodnienia projektu opisywanego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią.

W ocenie organu nadzoru wskazywane zapisy treści uchwały i załącznika graficznego są sprzeczne, a opisywane rozbieżności naruszają wymóg określony w § 8 ust. 2 rozporządzenia

Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Końcowo organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Natomiast ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy.

W świetle powyższego konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały zakresie ustaleń części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do całych jednostek terenowych oznaczonych symbolami: **1MN, 7MNS-MW, 1U, 2U**, a także **§ 6 ust. 2 pkt 11 uchwały i § 10 pkt 3 lit. a uchwały** w zakresie zwrotu: *obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz części graficznej załącznika Nr 1 do uchwały w odniesieniu do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1%.*”

Argumenty uzasadniające podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego są powtórzeniem zarzutów sformułowanych w piśmie znak: NK-II.4130.4.73.2024.DM z dnia 13 sierpnia 2024 r., na które organ otrzymał wyjaśnienia w piśmie Prezydenta Miasta znak: AGP-RU.6721.126.22.2024 z dnia 19 sierpnia 2024 r. oraz kolejnym znak: AGP-RU.6721.126.23.2024 z dnia 04 września 2024 r., którego w naszej ocenie organ nadzoru nie przeanalizował.

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

Zgodnie z 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), w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z kolei art. 15 ust. 2 pkt 6 tej ustawy, do obligatoryjnych elementów treści planu miejscowego, zalicza także określenie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w tym maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Doprecyzowaniem powyższych norm są w przypadku omawianego planu, przepisy szczególne w postaci Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. z 23 grudnia 2021 r. poz. 2404), a nie jak podano w piśmie Wojewody Podlaskiego znak: NK-II.4130.4.73.2024.DM z dnia 13 sierpnia 2024 r., „Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”. Zgodnie z § 4 pkt 7 rozporządzenia z dnia 17 grudnia 2021 r., jednym ze standardów obowiązujących przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego jest zamieszczenie zasad, parametrów i wskaźników o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W § 7 ust. 1 pkt 9 powyższego



rozporządzenia mówi się, iż część graficzna projektu planu zawierać powinna między innymi linie zabudowy. Podkreślić należy w tym miejscu, iż pojęcie linii zabudowy nie posiada definicji ustawowej, ani ścisłych zasad jej wyznaczania. W powiązaniu z przepisami innych ustaw, w celu zachowania ładu przestrzennego, mając na względzie zarówno specyfikę, charakter, funkcję jak i dotychczasowy sposób zagospodarowania i zainwestowania terenów, co do zasady w planie miejscowym wyznacza się linie zabudowy, obowiązkowo od strony dróg. Pojęcie linii zabudowy w głównej mierze dotyczy formy graficznej, z tego też względu jej wyznaczenie następuje na rysunku planu, który stanowi integralną, niezbędną część uchwały.

Faktycznie, zgodnie z treścią § 8 ust. 2 przywołanego powyżej rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego cyt.: „*Część graficzną sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.*”.

W naszej ocenie powyższe nie rodzi problemów w zakresie interpretacji zapisów ww. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez właściwy organ architektoniczno - budowlany, to jest Prezydenta Miasta Suwałk, przy wydawaniu pozwolenia na budowę.

Jak pokazuje praktyka i utrwalone przez lata orzecznictwo, częste są przypadki, iż nie wszystkie ustalone w części graficznej planu linie zabudowy, da się jednoznacznie opisać w formie tekstowej. Tekst uchwały może doprecyzowywać ich przebieg, ale nie zastąpi w tym zakresie rysunku. W przypadku wątpliwości w kwestiach ustaleń planu w ww. zakresie, analizie podlegają łącznie wszystkie elementy planu (tekst i rysunek). Potwierdza to między innymi wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r. II SA/Lu 393/09: *Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie – z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej.*

Co więcej, jak to wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 12.04.2018r. wydanym w sprawie II SA/Wr 94/18:

***„Część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Część graficzna planu jest uszczegółowieniem części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu, a rysunkiem planu.”*** (LEX nr 2494317).

Dodatkowo, nie bez znaczenia w przedmiotowej sprawie jest także treść wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2017r. wydanego w sprawie II OSk 1803/15, gdzie NSA wprost stwierdził:

***„Rysunek planu miejscowego jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”***

Część tekstowa miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnego rejonu ulicy Ogrodowej w § 6 ust. 1 pkt 4 ustala, iż **nieprzekraczalne linie zabudowy oznaczone w części graficznej są ustaleniami obowiązującymi. Jest więc to norma prawna odnosząca się do wszystkich linii zabudowy wrysowanych w części graficznej, niezależnie od podanego lub nie wymiarowania tych linii.** Jeżeli zgodnie z rozstrzygnięciami sądów część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu, to w tym konkretnym przypadku z uwagi na wskazany powyżej zapis § 6 ust. 1 pkt 4, nie można mówić o tym, że usunięcie poszczególnych, obarczonych ewidentnym błędem pisarskim, zapisów jedynie z części tekstowej planu, spowoduje naruszenie 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 23 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Odnosząc powyższe do uwag zgłoszonych do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnego rejonu ulicy Ogrodowej w Suwałkach należy wyjaśnić, iż część graficzna, którą stanowi rysunek planu wykonany w skali 1:1000, w sposób jednoznaczny i czytelny obrazuje położenie wyznaczonych w planie nieprzekraczalnych linii zabudowy.

W niniejszym przypadku, **to część graficzna planu w całości oddaje intencje i zamierzenia uchwalodawcy lokalnego w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy, nie zaś część tekstowa planu.**

Uwzględniając powyższe i uznając co do zasady wątpliwości Wojewody Podlaskiego, wyrażone w piśmie znak: NK-II.4130.4.73.2024.DM z dnia 13 sierpnia 2024 r., **Prezydent Miasta Suwałk wniósł o rozważenie możliwości wydania częściowego rozstrzygnięcia nadzorczego w postaci stwierdzenia nieważności niżej wymienionych fragmentów tekstu uchwały:**

- 1) § 24 ust. 2 pkt 4 lit. a **tiret pierwsze w części, w zakresie dotyczącym zwrotu:**  
„- 8,0 m od linii rozgraniczającej drogi 2KDL”,
- 2) w § 30 ust. 2 pkt 4 lit. a **w części, w zakresie dotyczącym zwrotu:**  
„a) 8,0 m od linii rozgraniczającej drogi 2KDL”,
- 3) w § 34 ust. 2 pkt 4 lit. b **w części, w zakresie dotyczącym zwrotu:**  
„b) 10,0 m od linii rozgraniczającej drogi 2KDL”
- 4) w § 35 ust. 3 pkt 2 lit. a oraz b **w części pkt. 2, w zakresie dotyczącym zwrotów:**  
„(...) w odległości:  
a) 8,0 m od linii rozgraniczającej drogi 2KDL,  
b) 5,0 m od linii rozgraniczającej drogi 4KDD;”

Stwierdzenie nieważności ww. fragmentów tekstu nie spowodowałoby braku ustalenia linii zabudowy dla terenów 1MN, 7MNS-MW, 1U, 2U. Wskazane w ww. paragrafach odległości linii zabudowy od linii rozgraniczających należy traktować, jako omyłkę pisarską, którą można wyeliminować **poprzez wykreślenie z części tekstowej planu wyrażen dotyczących tych odległości.** Po stwierdzeniu nieważności powyższych zwrotów omawiane części paragrafów przyjęłyby brzmienie:

- 1) § 24 ust. 2 pkt 4 lit. a: "2. Na terenie, o którym mowa w ust. 1 ustala się: (...) 4) w zakresie lokalizacji zabudowy i wskaźników zagospodarowania: a) nieprzekraczalną linię zabudowy,"
- 2) § 30 ust. 2 pkt 4: "2. Na terenie, o którym mowa w ust. 1 ustala się: (...) 4) nieprzekraczalną linię zabudowy,
- 3) § 34 ust. 2 pkt 4: "2. Na terenie, o którym mowa w ust. 1 ustala się: (...) 4) nieprzekraczalną linię zabudowy,

4) § 35 ust. 3 pkt 2: "3. Zasady zagospodarowania i zabudowy terenu: (...) 2) ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy,"

Natomiast zapis § 6 ust. 1 pkt 4 mówiący, iż **nieprzekraczalne linie zabudowy oznaczone w części graficznej są ustaleniami obowiązującymi jednoznacznie wskazywałby na to, iż pomiar podany w części graficznej dla terenów 1MN, 7MNS-MW, 1U, 2U, jest obowiązujący.** Podanie w części tekstowej i rysunkowej wyrażonej w liczbach odległości linii zabudowy od linii rozgraniczającej nie jest ustawowym nakazem. W dobie cyfryzacji, zapisywania części rysunkowej planu w formie plików \*.gml każdy korzystający z systemu informacji przestrzennej może bez trudności ten wymiar odczytać.

Ponadto stwierdzenie nieważności zapisów planistycznych dla konturów 1MN, 7MNS-MW, 1U, 2U, czyli **stwierdzenie nieważności całych paragrafów 24, 30, 34 i 35 niczym nieuzasadniony brak realizacji zamierzeń inwestycyjnych na terenach będących własnością Miasta.** Nadmienić przy tym należy, że dla tego terenu obowiązują ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części rejonu ulicy Ogrodowej w Suwałkach, uchwalonego uchwałą Nr XIX/158/07 z dnia 28 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. Woj. Podl. nr 35 z 08 sierpnia 2007 r. poz. 351). Plan ten na terenach 1MN, 7MNS-MW, 1U, które zostały uchylone ww. rozstrzygnięciem nadzorczym oraz na pozostałym terenie położonym na zachód od projektowanego pasa drogowego 2KDL, zakładał funkcję usługowo - oświatową celu publicznego o znaczeniu ogólnomiejskim i wojewódzkim (budowę campusu wyższej uczelni), natomiast na terenie 2U zakładał funkcję oświatowo - usługowo - gastronomiczną. Państwowa Uczelnia Zawodowa im. Prof. Edwarda F. Szczepanika w Suwałkach odstąpiła od realizacji tego zamierzenia. W związku z tym Miasto odwołało darowiznę na rzecz PUZ i całość gruntów weszła w posiadanie Miasta. Aby można było zrealizować na tym terenie inne funkcje zmienione zostało studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Uchylenie w całości ustaleń dla konturów planistycznych 1MN, 7MNS-MW, 1U, 2U powoduje, że dla tych terenów obowiązywać będą ustalenia planu z roku 2007 które, jak stwierdzono powyżej, nie są możliwe do zrealizowania.

Wojewoda Podlaski nie uwzględnił argumentacji Prezydenta Miasta Suwałk i wydał rozstrzygnięcia nadzorcze w postaci stwierdzenia nieważności ustaleń planu dla całych konturów 1MN, 7MNS-MW, 1U, 2U. Należy przy tym zauważyć, że stanowisko Wojewody w tym względzie nie jest stabilne i jednolite, ponieważ Wojewoda Podlaski wydawał już częściowe rozstrzygnięcia nadzorcze w sprawach dotyczących niezgodności linii zabudowy opisanych w tekście uchwały z liniami wrysowanymi w części graficznej. Rozstrzygnięcia te nie uchylały całych konturów planistycznych, a jedynie fragmenty zapisów dotyczących odległości linii zabudowy od linii rozgraniczających.

Skoro przy tym, tak jak to zostało wyjaśnione powyżej, w omawianym zakresie to część graficzna planu oddaje w całości intencje i zamierzenia prawodawcy lokalnego (nie zaś część tekstowa zakresie jak powyżej wskazany) oraz w celu skonwalidowania tych rozbieżności to zasadne i wskazane byłoby wydanie przez Sąd rozstrzygnięcia częściowego w zakresie wnioskowanym powyżej i częściowe stwierdzenie nieważności kontrolowanego planu tak, jak o to wnosił Prezydent Miasta Suwałk w punktach 1-4) powyżej. Powyższe nie zmieniłoby istoty planu i jego merytorycznych rozstrzygnięć.

Odnosnie zarzutu dotyczącego zaznaczenia w części graficznej obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo występowania powodzi jest średnie i wynosi 1%, mimo iż Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Białymstoku umorzył decyzjami nr 423/RPP/2023 z dnia 22 września 2023 r. oraz nr 156/RPP/2024 umorzył jako bezprzedmiotowe postępowania w sprawie uzgodnienia projektu opisywanego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, należy stwierdzić, iż **jest to informacja mająca potwierdzenie w ogólnodostępnych źródłach ale nie jest to ustalenie planu.** Ponadto na terenie, do którego odnosi się uzgodnienie Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Białymstoku nie przewiduje się zabudowy i zagospodarowania, dla których ewentualne tereny powodziowe mogły by być zagrożeniem. Zgodnie z art. 166 ust. 3 ustawy Prawo wodne, Wody Polskie uzgadniają projekt planu uwzględniając nie tylko prawdopodobieństwo występowania powodzi i poziom zagrożenia powodziowego ale również biorą pod uwagę proponowaną zabudowę i sposób zagospodarowania terenu. **Na terenie położonym wzdłuż rzeki Czarnej Hańczy, jak wcześniej stwierdzono, nie przewiduje się zabudowy.** Poza tym, Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Białymstoku wydając decyzję umarzającą postępowanie powołał się na nieaktualne materiały z roku 2000. Aktualizacja map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego została podana do publicznej wiadomości w dniu 7 września 2022 r. i stanowiła podstawę do zawarcia tej informacji w części graficznej planu. Pomimo, iż w planie zawarto informację dotyczącą terenu zalewowego RZGW, umorzył postanowienie nie odnosząc się do tej kwestii i nie żądając usunięcia tego zapisu. Prawidłowość rozstrzygnięcia organu uzgadniającego nie może być podstawą do stwierdzenia naruszenia procedur planistycznych. Tym bardziej, iż wskazanie strefy zalewowej nie wnosi żadnych istotnych zmian do treści zapisów planu z uwagi na funkcję tego terenu.

Wojewoda Podlaski w tym przypadku również nie uwzględnił argumentacji Prezydenta Miasta Suwałk i wydał rozstrzygnięcia nadzorcze w postaci stwierdzenia nieważności ustaleń planu w zakresie § 6 ust. 2 pkt 11 uchwały i § 10 pkt 3 lit. a uchwały w zakresie zwrotu: obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz części graficznej załącznika Nr 1 do uchwały w odniesieniu do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1%.

Reasumując uznaje się, że **zarzuty dotyczące linii zabudowy zgłoszone do uchwały Nr IV/42/2024 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 31 lipca 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnego rejonu ul. Ogrodowej w Suwałkach, w naszej ocenie są zasadne z uwagi na problemy interpretacyjne.**

Niemniej jednak wydanie częściowego rozstrzygnięcia nadzorcze w postaci stwierdzenia nieważności ustaleń części tekstowej dotyczących odległości linii zabudowy **zgodnie z podaną powyżej propozycją Prezydenta Miasta Suwałk** wynikającą z wniosku wyrażonego w piśmie datowanym na 19 sierpnia 2024r. usunie budzące wątpliwość zapisy planu, bez zmiany jego ustaleń jednoznacznie określonych na rysunku planu. **Stwierdzenie nieważności całych paragrafów 24, 30, 34 i 35 spowoduje niczym nieuzasadniony brak możliwości realizacji zamierzeń inwestycyjnych na terenach będących własnością Miasta i jest zbędne do osiągnięcia przez**

**Wojewodę celu rozstrzygnięcia nadzorczego jakim jest doprowadzenie do zgodności z prawem planu miejscowego. Natomiast odnośnie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią raz jeszcze podkreślić należy, że nie jest to ustalenie planu, a jedynie warstwa informacyjna. Zaś **prawidłowość rozstrzygnięcia organu uzgadniającego nie może być podstawą do stwierdzenia naruszenia procedur planistycznych. Tym bardziej, iż wskazanie strefy zalewowej nie wnosi żadnych istotnych zmian do treści zapisów planu z uwagi na funkcję tego terenu.****

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.**