



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 7 kwietnia 2025 r.

Poz. 1881

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.57.2025.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 4 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

§ 25 ust. 7 w zakresie zwrotu: „1KR” oraz § 8 ust. 1 pkt 6 uchwały NR XI/120/2025 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu obejmującego działki o nr ewid.: 20480/5, 20480/4, 20469/1, 20469/2, 20480/2, 20470 oraz części działek o nr ewid.: 20468, 20479/1, 20492/9, 20471, 20480/3, 20481, 20482 przy ul. Szwajcaria w Suwałkach.

UZASADNIENIE

W dniu 26 lutego 2025 r. Rada Miejska w Suwałkach podjęła uchwałę NR XI/120/2025 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu obejmującego działki o nr ewid.: 20480/5, 20480/4, 20469/1, 20469/2, 20480/2, 20470 oraz części działek o nr ewid.: 20468, 20479/1, 20492/9, 20471, 20480/3, 20481, 20482 przy ul. Szwajcaria w Suwałkach.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 marca 2025 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

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 z późn. zm.), zwanej dalej upzp.

Stosownie do dyspozycji przepisu art. 16 ust. 2 upzp Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określi, w drodze rozporządzenia, wymagany zakres projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej, uwzględniając w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych.

Na podstawie § 8 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404) część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego. 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.

Ponadto, z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o upzp wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Jednocześnie z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o 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 § 25 ust. 7 uchwały, który stanowi, iż „*Nieprzekraczalne linie zabudowy w odległości 7,0 m od linii rozgraniczających drogi wewnętrznej 1KR, zgodnie z rysunkiem planu*”. Powyższy zapis jest niezgodny z rysunkiem planu. Tereny zieleni naturalnej (ZN) z dopuszczeniem budowy infrastruktury technicznej, małej architektury, urządzeń zabawowych, kompostowników, obiektów rekreacyjnych typu sauna, wiaty o maksymalnej wysokości zabudowy 3,0 m i łącznej powierzchni zabudowy do 200,0 m², których dotyczy § 25 zostały wyznaczone w taki sposób, że jedynie dla terenu 2ZN ustalono nieprzekraczalne linie zabudowy. Dla terenu 2ZN, zgodnie z rysunkiem planu, nieprzekraczalne linie zabudowy zostały wyznaczone w odległości 7,0 m od drogi wewnętrznej 2KR, a nie jak opisano w części tekstowej 1KR.

W toku badania legalności przedłożonej uchwały organ nadzoru stwierdził wady prawne i uchybienia wywierające lub mogące wywierać wpływ na wykładnię postanowień planu. niespójne lub niejednoznaczne ustalenia powodować mogą wątpliwości interpretacyjne na etapie stosowania prawa.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy. Plan miejscowy stanowi podstawę do dalszego procesu inwestycyjnego na terenie jego obowiązywania i winien określać m.in. możliwość realizacji rodzaju zabudowy oraz jej parametry. W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Suwałkach naruszyła powyższy przepis, poprzez wykluczające się, w części ogólnej i szczegółowej planu, określenie ilości możliwych do budowy budynków w ramach jednej działki budowlanej. W analizowanej uchwale w § 8 ust. 1 pkt 6 określono: „*w ramach jednej działki budowlanej w granicach terenów 1MNW i 2MNW, dopuszcza się lokalizację: 1 budynku mieszkalnego, 1 budynku rekreacyjnego, 1 budynku garażowego, 1 budynku gospodarczego oraz maksymalnie 5 wiat o łącznej powierzchni zabudowy wszystkich wiat do 200,0 m²*”. Natomiast w § 23 ust. 4 pkt 9 stanowiącym ustalenia szczegółowe dla terenów 1MNW oraz 2MNW wskazano: „*w ramach jednej działki budowlanej, dopuszcza się lokalizację: 1 budynku mieszkalnego, 2 budynków rekreacji indywidualnej, 1 budynku garażowego, 1 budynku gospodarczego oraz maksymalnie 5 wiat o łącznej powierzchni zabudowy wszystkich wiat do 200,0 m²*”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 upzp miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił. Wskazać ponownie należy, że ewidentna wewnętrzna sprzeczność w treści uchwały, narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego. Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 upzp, tak więc zamieszczanie w treści planu ustaleń wewnętrznie sprzecznych jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego. Plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być zatem sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Akty prawa miejscowego muszą uwzględniać unormowania wynikające z aktów prawnych wyższego rzędu. Zasada, ta zwana zasadą przyzwoitej legislacji, znajduje oparcie w art. 2 Konstytucji RP.

Biorąc pod uwagę powyższe niezbędnym jest stwierdzenie nieważności części ustaleń badanego planu, w celu doprowadzenia do wewnętrznej spójności aktu prawa miejscowego, w takim zakresie, by ustalenia planistyczne spełniały wymogi wynikające z przytoczonych powyżej przepisów upzp.

Dodatkowo należy wskazać, że zastosowana przez organ skala 1: 2000 nie odpowiada w pełni dyspozycji normy prawnej art. 16 ust. 1 upzp, co jednak z uwagi na brak jednoznacznych wątpliwości interpretacyjnych, nie może zostać uznane za istotne naruszenie prawa i implikuje jedynie wskazanie Radzie Miejskiej w Suwałkach wadliwości planu w tym zakresie.

Zgodnie z ww. przepisem, plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, a jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000. Wskazać należy, że cel unormowania art. 16 ust. 1 upzp polega na tym, aby rysunek planu miejscowego był czytelny i nie powodował wątpliwości interpretacyjnych w odniesieniu do przeznaczenia terenów objętych tym planem. Sporządzenie części graficznej planu miejscowego w skali 1:2000 bez wskazania okoliczności uzasadniających przyjęcie, że zachodzi "szczególnie uzasadniony przypadek", o którym mowa w art. 16 ust. 1 upzp, nie stanowi podstawy do stwierdzenia nieważności planu, jeśli mimo przyjęcia takiej skali rysunek planu jest czytelny, a odczytanie numerów działek objętych planem nie stanowi trudności (vide: wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2023 r., sygn. akt. II OSK 2886/20).

Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 października 2022 r., sygn. akt II OSK 1641/21 podniósł, iż „celem ustawowego uregulowania skali planu miejscowego jest zapewnienie jego czytelności. Niecelowe byłoby stwierdzanie nieważności planu miejscowego z powodu formalnego naruszenia art. 16 ust. 1 ustawy w zakresie skali planu miejscowego, mimo że cel przepisu, tj. czytelność planu miejscowego, został osiągnięty (por. wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., sygn. akt II OSK 1916/17; wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2795/19; wyrok NSA z dnia 18 marca 2021 r., sygn. akt II OSK 1775/18)”.

Oceniając powyższe zagadnienie z punktu widzenia legalności, organ nadzoru uwzględnił także stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 4 lipca 2024 r., sygn. akt II SA/Bk 134/24 zgodnie, z którym „skala 1:2000 choć nieprawidłowa formalnie, to jednak może być zaakceptowana jako niestanowiąca istotnego naruszenia prawa. Stanowisko to potwierdza również orzecznictwo, w którym wskazuje się, że "Sporządzenie części graficznej planu miejscowego w skali 1:2000 i 1:5000 nawet bez wskazania okoliczności uzasadniających przyjęcie, że zachodzi "szczególnie uzasadniony przypadek", o którym mowa w art. 16 ust. 1 u.p.z.p. nie stanowi podstawy do stwierdzenia nieważności planu”.

Badany plan wykazuje czytelność i przejrzystość załącznika graficznego, a dodatkowo jest możliwy do odczytania w powiększeniu na mapie cyfrowej, co w zestawieniu z brzmieniem § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 23 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tj. *w przypadku sporządzania części graficznej projektu miejscowego planu miejscowego dla inwestycji liniowych oraz dla obszarów o znacznej powierzchni dopuszcza się stosowanie map w skali 1:2000*, nie czyni posługiwanie się tym aktem planistycznym niemożliwym bądź utrudnionym.

Mając na względzie przedstawioną wyżej argumentację stwierdzenie nieważności § 25 ust. 7 w zakresie zwrotu: „IKR” oraz § 8 ust. 1 pkt 6 niniejszego planu jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy 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
Urszula Matusiewicz-Jasińska