



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 29 kwietnia 2026 r.

Poz. 1834

Podpisany przez:

Krzysztof Stankiewicz

Data: 29.04.2026 14:42:00



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.93.2026.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 29 kwietnia 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

części uchwały Nr XXIII/266/2026 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 25 marca 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar ograniczony ulicą Stanisława Staniszeńskiego, terenem kolejowym i granicą działki o numerze 33900/1 w Suwałkach, odnośnie: § 5 ust. 1 pkt 6, § 30 ust. 5 w zakresie zwrotu: „W granicach terenu 1MNW-U, § 33 ust. 4 w zakresie zwrotu: „1U lub”, § 35 oraz załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie terenu 1ZN.

UZASADNIENIE

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 31 marca 2026 r., natomiast w dniu 2 kwietnia 2026 r. do organu wpłynęła dokumentacja prac planistycznych. W związku z powyższym należy zauważyć, że „termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych” (wyrok NSA z dnia 20 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2053/16).

Analiza treści wykazała, iż badana uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538) zwanej dalej „upzp”.

W § 30 ust. 1 kontrolowanej uchwały określono: „*Ustala się linie rozgraniczające wyznaczające tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub usług, oznaczone na rysunku planu symbolami: 1MNW-U o powierzchni ok. 1,07 ha i 2MNW-U o powierzchni ok. 2,31 ha*”. Kolejno w § 30 ust. 5 uchwały określono: „*W granicach terenu 1MNW-U możliwa jest realizacja: 1) budynków mieszkalnych i mieszkalno-usługowych, 2) budynków garażowych i gospodarczych; 3) budynków usługowych, 4) budynków rzemieślniczych i drobnej wytwórczości (do 50 zatrudnionych); 5) obiektów magazynowych; 6) hal namiotowych i wiat; 7) dojazdów, parkingów, placów manewrowych, placów utwardzonych; 8) obiektów sportowych i rekreacyjnych; 9) obiektów i urządzeń małej architektury; 10) budowli oraz urządzeń budowlanych uzupełniających przeznaczenie podstawowe; 11) urządzeń służących utrzymaniu porządku, w tym miejsc na pojemniki służące selektywnej zbiórce odpadów; 12) zieleni towarzyszącej i izolacyjnej; 13) sieci i urządzeń infrastruktury technicznej; 14) budowli ochronnych*”.

Z powyższego wynika, że dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 2MNW-U nie określono żadnych ustaleń dotyczących dopuszczonych do realizacji budynków oraz obiektów.

Zgodnie z przepisami art. 16 ust. 2 upzp Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określi, w drodze rozporządzenia, sposób przygotowania projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej, określając skalę, klasy przeznaczenia terenu, stosowane oznaczenia, nazewnictwo, standardy, sposób prezentacji graficznej danych przestrzennych oraz sposób dokumentowania prac planistycznych w zakresie planu miejscowego, uwzględniając potrzeby kształtowania ładu przestrzennego, w tym przeciwdziałania powstawaniu konfliktów przestrzennych i rozpraszaniu zabudowy oraz możliwość dokonania oceny prawidłowości prac planistycznych. Zgodnie z powyższym wydano Rozporządzenie 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), dalej jako „rozporządzenie”, które na podstawie w § 4 pkt 10 wskazuje, iż szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu zawierają nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów.

Powyższe oznacza, że ustalenia treści uchwały muszą zawierać m.in. dopuszczenia realizacji obiektów w ramach przeznaczenia podstawowego oraz uzupełniającego dla stref planistycznych, dla których plan miejscowy przewiduje zabudowę. W opisywanym przypadku pominięto dopuszczenia realizacji budynków i obiektów dla wydzielenia planistycznego 2MNW-U. Należy podkreślić, iż „z treści art. 15 ust. 1 i 2 u.p.z.p. można wyprowadzić wniosek, że skoro plan miejscowy decyduje o przeznaczeniu terenów, określeniu sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, a załącznik w postaci rysunku jako jego graficzne odzwierciedlenie będące integralną częścią uchwały przedstawia granice obszaru objętego projektem planu, to plan miejscowy normuje zasady zagospodarowania wszystkich terenów objętych tym planem (będących w granicach planu). W związku z tym, zasadna jest konstatacja, że plan miejscowy musi normować zasady zagospodarowania terenu w sposób wyczerpujący. Nieuprawnione jest pominięcie jakiegokolwiek części terenu objętego planem” (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 776/19).

Jak wynika z treści ustaleń planistycznych, zawartych w **§ 33 ust. 4** uchwały, w brzmieniu: „*Dopuszcza się bilansowanie miejsc postojowych w granicach terenu IKO-ZP z terenem 1U lub 1MNW-U*”. Jednocześnie z pozostałej części tekstowej planu, jak i z załącznika graficznego wynika, że badany plan miejscowy nie wyznacza w swoich granicach wydzielenia planistycznego oznaczonego symbolem 1U, zatem przywołany fragment uchwały odnosi się do nieistniejącej w opisywanym planie miejscowym strefy usługowej. Kolejno w **§ 35 ust. 1** uchwały określono: „*Ustala się linie rozgraniczające wyznaczające teren zieleni naturalnej, o powierzchni ok. 7,46 ha, oznaczony na rysunku planu symbolem 1ZN*”. Zauważyć jednak należy, iż powyższy zapis jest niezgodny z rysunkiem planu stanowiącym zał. Nr 1 do badanej uchwały. Z rysunku planu wynika, że teren oznaczony symbolem 1ZN ma powierzchnię **6,69 ha**.

Tym samym należy stwierdzić, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co stanowi o istotnym naruszeniu, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 8 ust. 2 rozporządzenia, który stanowi, iż: „*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.

Badana kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w wyroku 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 17.06.2015 r. II SA/Gd 318/14).”

Jak wynika z treści przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp w planie miejscowym **określa się obowiązkowo m.in. linie zabudowy**. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie przepisu § 7 ust. 1 pkt 9 ww. rozporządzenia, z którego wynika, że „Część graficzna projektu planu miejscowego zawiera: (...) 9) *linie zabudowy*”. Powyższe oznacza, iż ustalenia w zakresie linii zabudowy należą do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej planu miejscowego. Tymczasem, w § 35 ust. 5 uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 1ZN określono: „Dopuszcza się realizację obiektów towarzyszących przeznaczeniu podstawowemu lub dopuszczalnemu w tym sanitariatów, obiektów gastronomicznych i małej architektury o powierzchni zabudowy do 5% powierzchni terenu i wysokości do 4,50 m do kalenicy; intensywność zabudowy do 0,01 oraz miejsc postojowych obsługujących inwestycje na tych terenach”.

Z powyższego wynika, że dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1ZN dopuszczono realizację zabudowy w formie m.in. sanitariatów i obiektów gastronomicznych o wysokości do 4,5 m na opisywanym terenie z wyłączeniem strefy ochronnej od terenu kolejowego (§ 35 ust. 4 badanej uchwały). Dodatkowo ww. strefa planistyczna graniczy z terenami komunikacji tj. drogami oznaczonymi symbolami 1KR oraz 2KDZ, jednocześnie na rysunku planu nie wyznaczono linii zabudowy od strony tych terenów.

Zgodnie z wyżej przywołanymi przepisami prawa, skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dopuszcza możliwość realizacji zabudowy na terenie oznaczonym symbolem 1ZN, to obligatoryjnym ustaleniem dla tego terenu powinny być również linie zabudowy, a pominięcie tego ustalenia stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp.

Stanowisko, w zakresie obligatoryjności określenia linii zabudowy, znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem łąd przestrzenny. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego”.

Z powyższego wynika, że 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 w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych sposób, określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków. Tym samym, zasadnym jest wyeliminowanie wszystkich fragmentów części tekstowej uchwały odnoszących się do terenu 1ZN oraz części załącznika graficznego obrazującego ten teren.

Mając zatem na uwadze przedstawioną argumentację 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.

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
Z-ca Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli
Bożena Gołębiowska