



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 sierpnia 2025 r.

Poz. 6094

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IR-III.4131.17.2025.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 31 lipca 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 ze zm.)

orzekam

nieważność w części, tj. w zakresie obejmującym- tereny usług lub produkcji, oznaczone na rysunku planu symbolami 1U-P i 2U-P,

- zapis § 12 pkt 2,

- zapis § 13 pkt 9,

- zapis § 15 pkt 3,

- części § 15 pkt 4 lit. a i pkt 6 lit. a w zakresie wyrazów / fragmentu: „a w przypadku wydzielenia nowych pasów drogowych zgodnie z pkt. 3 lit. b, przy zastosowaniu pozostałych ustaleń planu”, uchwały Nr XIV/151/2025 Rady Gminy Świąciechowa z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Świąciechowa w rejonie węzła drogi ekspresowej – S5.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 czerwca 2025 r. Rada Gminy Świąciechowa podjęła uchwałę Nr XIV/151/2025 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Świąciechowa w rejonie węzła drogi ekspresowej – S5, zwaną dalej: uchwałą.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.), w związku z art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688).

Uchwała wraz z dokumentacją planistyczną została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 1 lipca 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [w brzmieniu obowiązującym 26 czerwca 2025 r. z uwzględnieniem przepisu art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1688 ze zm.)], zwanej dalej: ustawą, w zakresie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stwierdzam co następuje:

1. Zgodnie z art. 14 ust. 5 ustawy przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego wójt wykonuje analizy dotyczące m.in. zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami

studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W myśl art. 15 ust. 1 ustawy projekt planu miejscowego w części tekstowej i graficznej sporządza się zgodnie z zapisami studium, a według art. 20 ust. 1 ustawy rada gminy uchwała plan miejscowy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych, stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużej mierze od brzmienia ustaleń studium. Plan zagospodarowania przestrzennego ma natomiast stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację czy wręcz całkowitą zmianę (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, sygn. II OSK 466/11 z dnia 19 maja 2011 r.).

Studium jest aktem o charakterze ogólnym, ustalenia studium nie muszą być przeniesione wprost do postanowień planu miejscowego, ale nie mogą również być ze sobą sprzeczne. Studium jest formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez władze samorządowe i jest nie tylko aktem określającym założenia polityki przestrzennej, lecz zawiera ustalenia wiążące przy sporządzeniu planu. W myśl art. 9 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy należy przyjąć, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych i plany te nie mogą naruszać ustaleń studium (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, sygn. akt. II OSK 66/13 z dnia 12 czerwca 2014 r.; sygn. akt. II OSK 1107/16 z dnia 6 grudnia 2017 r.; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu: sygn. akt. IV SA/Po 1190/17 z dnia 29 marca 2018 r.).

Zgodnie z art. 10 ust. 3a ustawy, jeżeli na terenie gminy przewiduje się lokalizację obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², w studium określa się obszary, na których mogą być one sytuowane, a zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 4 ustawy w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice terenów pod budowę takich obiektów handlowych.

Ponadto, art. 15 ust. 2a ustawy określa, że plan miejscowy przewidujący lokalizację obiektu handlowego, o którym mowa w art. 10 ust. 3a, sporządza się dla terenu położonego na obszarze obejmującym co najmniej obszar, na którym powinny nastąpić zmiany w strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w wyniku realizacji tego obiektu.

Z powyższego wynika, że plan miejscowy, który określa przeznaczenie terenów umożliwiające lokalizację na nich obiektów handlowych, powinien jednoznacznie ustalać, czy dopuszcza realizację takich obiektów o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m². Ustalenie to musi pozostawać w zgodności z ustaleniami studium, tzn. plan miejscowy nie może dopuszczać realizacji takich obiektów na terenach, na których nie zostały one dopuszczone w studium.

Stwierdzam, że w uchwale wyznaczono tereny usług lub produkcji, oznaczone na rysunku planu symbolami 1U-P i 2U-P, na obszarze, dla którego w obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Świąciechowa (Uchwała Nr XXXV/263/2017 Rady Gminy Świąciechowa z dnia 26 października 2017 r., wraz ze zmianami zatwierdzonymi: Uchwałą Nr XXI/190/2020 Rady Gminy Świąciechowa z dnia 23 lipca 2020 r. oraz Uchwałą Nr LXXI/617/2024 Rady Gminy Świąciechowa z dnia 26 marca 2024 r.) – zwanym dalej: studium, wyznaczono tereny o wiodącej funkcji produkcyjnej, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej, oznaczone na rysunku studium symbolem Pu, na których nie dopuszczono lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m². Lokalizację obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² studium dopuszcza na terenach oznaczonych na rysunku symbolem Uc.

W uchwale nie wprowadzono zakazu realizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² na terenach usług lub produkcji U-P, co stanowi o naruszeniu zacytowanych wyżej ustaleń studium.

Ponadto, zgodnie z § 9 ust. 1 oraz cz. II pkt 5 załącznika nr 1 do 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) – zwanego dalej: rozporządzeniem, symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów stosowane w projekcie planu miejscowego oraz standardy ich stosowania określa załącznik nr 1 do rozporządzenia (cz. I); określenia nazw klas przeznaczeń uzupełniających oraz wykluczanych dokonuje się w części tekstowej projektu planu miejscowego zgodnie z wartościami określonymi w tabeli.

Dla terenów usług lub produkcji wyznaczonych w uchwale w odniesieniu do funkcji usługowej zastosowano klasę przeznaczenia terenu określoną w poziomie pierwszym tabeli. Oprócz ustalenia przeznaczenia terenu, w części tekstowej projektu planu miejscowego, w zależności od potrzeb, określa się nazwy klas przeznaczeń wykluczanych. W uchwale nie zastosowano takich wykluczeń. Zatem ustalając klasę przeznaczenia terenu na poziomie 1, dopuszczono zarazem wszystkie formy zagospodarowania terenu wynikające z poziomów 2 i 3 tabeli, w tym klasę przeznaczenia UW – teren usług handlu wielkopowierzchniowego. Zgodnie z art. 2 pkt 27 ustawy przez „handel wielkopowierzchniowy” należy właśnie rozumieć handel realizowany w obiekcie handlowym o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m².

Podkreślenia przy tym wymaga, że treść i konstrukcja przepisów rozporządzenia (w tym w szczególności załącznika nr 1) jednoznacznie wskazują, iż to wyznaczony w planie poziom klasy przeznaczenia terenu ma decydujące znaczenie w kontekście stopnia ogólności ustaleń planu. Z przepisów tych wynika również wprost, że w sytuacji gdy organ sporządzający projekt planu chce ograniczyć przeznaczenie terenu wynikające z danej klasy i przyjętego poziomu to powinien wykluczyć daną funkcję w treści uchwały, co w niniejszym przypadku nie miało miejsca.

Na marginesie warto również zauważyć, że powierzchnia i wymiary terenów U-P, a także ustalone dla nich w § 15 uchwały szczegółowe parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania pozwalają teoretycznie na realizację obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m². Teren jest obecnie niezagospodarowany. Tak więc, jeżeli uchwała pozostałaby w obrocie prawnym, dawałaby realną możliwość realizacji takich obiektów.

W odniesieniu do ustalonych w § 15 uchwały szczegółowych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów U-P należy również wskazać, że ustalono je osobno dla obu klas przeznaczenia terenu – w przypadku realizacji w ramach terenu produkcji obiektów budowlanych związanych z produkcją energii. Zgodnie z wyjaśnieniem Wójta Gminy Świąciechowa uzyskanym w toku postępowania nadzorczego (pismo z 9 lipca 2025 r., znak: ZP.6721.3.2024, doręczenie elektroniczne: 10 lipca 2025 r.), takie ustalenia wynikają z błędnej interpretacji przepisów rozporządzenia i błędnego założenia, że w przypadku zastosowania dwóch klas przeznaczenia terenu, mogą być one realizowane wyłącznie rozłącznie. Przepis rozporządzenia określa jasno, że w przypadku zastosowania większej ilości klas przeznaczenia terenu, klasy te mogą być realizowane łącznie lub zamiennie, co znajduje potwierdzenie w zapisie § 2 pkt 5 uchwały. W przypadku, gdy rada gminy zamierzała ustalić w planie miejscowym odmienne parametry i wskaźniki zabudowy i zagospodarowania terenów w zależności od klasy przeznaczenia, należało wyznaczyć osobne tereny o tych przeznaczeniach. Ponadto, maksymalna powierzchnia zabudowy na poziomie 80% powierzchni działki budowlanej i minimalna liczba miejsc do parkowania zgodnie ze wskaźnikiem: 1 miejsce przypadające na 4 osoby zatrudnione lub 1 miejsce przypadające na 500 m² powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych są sprzeczne z ustaleniami studium dla terenów Pu. W części III pkt 1.2.1 studium określono dla obszarów oznaczonych symbolem Pu maksymalną powierzchnię zabudowy na poziomie 70% powierzchni działki budowlanej i minimalną liczbę miejsc do parkowania zgodnie ze wskaźnikiem: minimum 1 miejsce do parkowania na każde 100 m² powierzchni lub na czterech zatrudnionych.

Niezgodność ustaleń uchwały ze studium w zakresie przeznaczenia terenów oraz niedopuszczalne w świetle przepisów ustawy i rozporządzenia ustalenie podwójnych standardów zagospodarowania tych samych terenów stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, powodujące nieważność uchwały w zakresie tych terenów.

2. W § 12 pkt 2 uchwały ustalono: „ustala się zakaz lokalizacji bezpośrednich włączeń do drogi ekspresowej, w tym łącznic na węźle drogowym „Świąciechowa”, zlokalizowanych poza granicą obszaru objętego planem”.

Wprowadzenie do planu miejscowego ww. regulacji stanowi przekroczenie zakresu dopuszczalnych ustaleń planu miejscowego, określonych w art. 15 ustawy. Powyższe ustalenie stoi w sprzeczności z celem uchwalania planów miejscowych, określonym w przepisach art. 4 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy. Zgodnie z tymi przepisami ustalenia planu powinny ograniczać się do ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Szczegółowy, zamknięty katalog obowiązkowego oraz fakultatywnego zakresu ustaleń planu miejscowego zawierają natomiast przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy. Żaden z przepisów ustawy nie przyznaje radzie gminy kompetencji do wprowadzenia w drodze planu miejscowego zakazu realizacji zjazdów z dróg.

Należy podkreślić, że kwestie związane z realizacją zjazdów w sposób kompleksowy ustawodawca uregulował w przepisach ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 889), w tym w szczególności w art. 29 tejże ustawy. Skoro zatem kwestie kompetencji i formy działania w zakresie budowy i przebudowy zjazdów zostały uregulowane w akcie rangi ustawowej, to niedopuszczalne jest regulowanie tej materii w sposób wtórny w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Kwestie dotyczące lokalizacji zjazdów z drogi publicznej rozstrzygane są w trybie postępowania administracyjnego - w formie decyzji administracyjnej, nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego. Związanie zarządcy drogi treścią planu miejscowego w zakresie obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z dróg publicznych, skutkowałoby zatem bezprzedmiotowością regulacji art. 29 ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych.

Ponadto, kwestie techniczne budowy zjazdów, wyjazdów i zjazdów z dróg publicznych reguluje Oddział 6 Rozdziału 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1518). Zgodnie z art. 55 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia nie projektuje się zjazdów zwykłych z jezdni drogi klasy S, ani w miejscu zagrażającym bezpieczeństwu ruchu, w szczególności w obszarze węzła, z wyjątkiem trudnych warunków. Uchwała obejmuje rejon węzła drogi klasy S – drogi ekspresowej S5.

Uchwała w sprawie planu została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy i stąd też powinna odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym. Nie może ona pozostawać w sprzeczności z aktami prawnymi wyższego rzędu. Przepisy gminne nie mogą także zawierać powtórzeń ustawowych, ani też ich modyfikować lub uzupełniać, gdyż jest to niezgodne z zasadami legislacji (por. wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95).

Stanowisko sprzeczności zapisów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zawierających zakazy budowy nowych zjazdów z przepisami o drogach publicznych znajduje potwierdzenie w licznych orzecznictwie sądowym, wydanym po wejściu w życie uchwały zmienianej, m.in. w wyrokach: WSA w Bydgoszczy z dnia 2 marca 2016 r. (sygn. akt II SA/Bd 1326/15), NSA z dnia 6 października 2016 r. (sygn. akt II OSK 3276/14), WSA w Poznaniu z dnia 28 grudnia 2024 r. (sygn. akt IV SA/Po 761/24), WSA w Poznaniu z dnia 28 grudnia 2024 r. (sygn. akt IV SA/Po 764/24), WSA w Poznaniu z dnia 5 grudnia 2024 r. (sygn. akt IV SA/Po 784/24).

W wyroku z 21 maja 2024 r., sygn. akt II SA/Ol 184/24, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie stwierdził, że ustawodawca uregulował, że dopuszczalność budowy zjazdu na drogę publiczną jest rozstrzygana w każdym indywidualnym przypadku przez zarządcę drogi publicznej. W konsekwencji tego w przepisach miejscowego planu zagospodarowania nie można zawierać zakazu budowy zjazdów, gdyż prowadziłoby to do modyfikacji przepisów zawartych w ustawie.

W związku z powyższym ustalenie zawarte § 12 pkt 2 uchwały stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

3. W § 13 pkt 9 uchwały ustalono: „dla projektowanych sieci gazowych, ustala się strefę kontrolowaną o szerokości wynikającej z przepisów odrębnych, w granicach której obowiązują ograniczenia w użytkowaniu i zagospodarowaniu terenu, zgodnie z przepisami odrębnymi”. Na rysunku planu nie przedstawiono przebiegu sieci gazowych.

Stosownie do wymogów art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego składa się z części tekstowej - stanowiącej treść uchwały, oraz z załączników do uchwały, w szczególności rysunku planu - stanowiącego część graficzną. Ponadto w myśl § 8 ust. 2 rozporządzenia część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego. Integralność części uchwały, którymi są treść i rysunek planu, należy rozumieć jako ich nieodłączność oraz jednoznaczność i tożsamość ich zapisów. Rozbieżność w ustaleniach części tekstowej i rysunkowej planu stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie ze wspomnianym wyżej wyjaśnieniem Burmistrza: „zapis zawarty w § 13 uchwały dotyczy wyłącznie stref kontrolowanych, które będą obowiązywały w przypadku nowopowstałych gazociągów – nie uwidocznilo ich na rysunku planu, ponieważ obecnie takowa infrastruktura nie występuje na obszarze objętym planem”.

Akt prawa miejscowego, jakim jest plan miejscowy, musi spełniać szereg ustawowych wymogów. Zawarte w nim normy, poprzez swoją budowę, winny zapewnić jednoznaczność dla wszystkich adresatów jego zapisów, jak również gwarantować wysoki stopień przewidywalności skutków realizacji tych zapisów. Biorąc to pod uwagę, należy uznać ww. zapis planu miejscowego za wadliwy, albowiem nie ustala on w sposób jednoznaczny sposobu zagospodarowania terenów. Sformułowanie w ten sposób ustaleń planu stwarza stan niepewności co do ostatecznego sposobu zagospodarowania terenów nie tylko dla właścicieli nieruchomości objętych obszarem tego planu, ale także właścicieli nieruchomości bezpośrednio z nim sąsiadujących. Tymczasem ustalenia planu nie mogą budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA w Poznaniu z 12 września 2024 r. (sygn. akt IV SA/Po 546/24).

Ponadto, z przepisów ustawy nie wynika uprawnienie dla organu planistycznego do zamieszczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zapisów o realizacji funkcji danego terenu w zależności od warunku lub uzależniania przeznaczenia terenu lub realizacji takiego przeznaczenia od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych lub niepewnych, w tym związanych z realizacją inwestycji celu publicznego, do których należy zaliczyć sieci gazociągowe (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 624/20).

W związku z powyższym, zapis § 13 pkt 9 uchwały stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

4. W § 15 pkt 3 uchwały ustalono w obrębie terenów U-P dopuszczenie wydzielania nowych pasów drogowych „w przypadku realizacji nowych dróg i dojazdów”. Dla tak wyznaczonych pasów drogowych ustalono ich szerokość i minimalną odległość sytuowania zabudowy względem granicy pasa drogowego.

W odniesieniu do pojęcia „dojazdu” należy wskazać, że definicja i obowiązek zapewnienia dojazdu do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych, a także ich wymagane parametry wynikają z przepisów Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1225). Jak wspomniano w pkt 2 niniejszej opinii, przepisy gminne nie mogą także zawierać powtórzeń ustawowych, ani też ich modyfikować lub uzupełniać, gdyż jest to niezgodne z zasadami legislacji.

Natomiast w odniesieniu do pojęcia „realizacji nowych dróg” należy wskazać, że przepisy rozporządzenia jasno wskazują, że dla terenów dróg publicznych i wewnętrznych należy wyznaczyć w planie miejscowym osobne tereny o odpowiedniej klasie przeznaczenia. W przypadku omawianego zapisu uchwały, zastosowanie mają argumenty wskazane w pkt 3 niniejszej opinii odnoszące się do niejednoznacznego sposobu zagospodarowania terenów oraz uzależniania go od zdarzeń przyszłych i niepewnych, jakimi byłyby w tym przypadku realizacje inwestycji w zakresie dróg publicznych lub wewnętrznych.

W związku z powyższym ustalenie zawarte § 13 pkt 9 uchwały stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Agata Sobczyk

Dokument podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Otrzymują:

1) Rada Gminy Świąciechowa,

2) Wójt Gminy Świąciechowa.