



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 20 marca 2025 r.

Poz. 2590

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IR-III.4131.7.2025.11

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 7 marca 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 terenu zabudowy usługowej, oznaczonej symbolem U, uchwały Nr XIV/120/25 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 3 lutego 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pn. „Daszewice - rejon ul. Kasztanowej”, obejmującego część wsi Daszewice.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 3 lutego 2025 r. Rada Miejska w Mosinie podjęła uchwałę Nr XIV/120/25 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pn. „Daszewice – rejon ul. Kasztanowej”, obejmującego część wsi Daszewice, zwaną dalej: uchwałą.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130, 1907 i 1940), w zw. z 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. z 2023 r. poz. 1688 oraz z 2024 r. poz. 1824).

Uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 11 lutego 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 3 lutego 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 trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stwierdzam co następuje:

W przypadku przedmiotowego planu uchwałę o przystąpieniu do jego sporządzenia podjęto w dniu 24 czerwca 2021 r., a zatem zastosowanie znajdują przepisy dotychczasowe.

Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Ponadto w myśl art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy, 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. Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Mając powyższe na względzie, w odniesieniu do przedmiotowego planu stwierdzam, że ustalenie przeznaczenia terenu jako teren zabudowy usługowej, oznaczony symbolem: U, w granicach terenu, dla którego w studium wyznaczono kierunek zagospodarowania przestrzennego teren zabudowy mieszkaniowej (B4\_M2) narusza ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Mosina (uchwała Nr LVI/386/10 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 25 lutego 2010 r.).

Z brzmienia art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy, wynika wiążący charakter studium. Co istotne w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. dopuszczalny zakres i ograniczenia zmian w strukturze przestrzennej gminy, co wynika wprost z § 5 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Choć studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego i nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (por. wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11). Podkreślenia wymaga przy tym, że studium jest aktem o charakterze ogólnym, gdyż wyznacza podstawowy zarys - kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, natomiast uszczegółowienie zasad zagospodarowania terenów następuje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. W orzecnictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium i może być silniejszy lub słabszy. Organy gminy, działając w ramach władztwa planistycznego, nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albowiem są związane ustaleniami studium. Tym samym określone obszary gminy mogą być przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę danego rodzaju lub usługi danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium gmina wskazała te obszary, jako przewidziane pod taki kierunek zagospodarowania. Ustalenia studium nie muszą być przeniesione wprost do postanowień planu miejscowego, ale nie mogą być między sobą sprzeczne. W ramach przyznanego gminie władztwa planistycznego następuje dopuszczalna prawem interpretacja ustaleń studium. Organ stanowiący gminy, jako twórca polityki przestrzennej gminy, dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny zgodności z nim projektu planu miejscowego. W ramach tego władztwa organ gminy nie może jednak wyjść poza ogólne ustalenia wynikające ze studium. Studium ma być z założenia aktem elastycznym, który stwarzając nieprzekraczalne ramy dla swobodnego planowania miejscowego pozwala na maksymalne uwzględnienie warunków i potrzeb lokalnych przy tworzeniu regulacji planów miejscowych. Natomiast ustalenia planu miejscowego jako konsekwencja zapisów studium mają stanowić uszczegółowienie postanowień zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację czy wręcz całkowitą zmianę kierunków zagospodarowania objętych w studium (por. wyrok WSA w Białymstoku z 13 listopada 2024 r., sygn. akt II SA/Bk 626/24; czy wyroki NSA z: 7 listopada 2024 r., sygn. akt: II OSK 1234/23, II OSK 1371/22 i II OSK 1838/22; 15 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 3328/17; 6 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 1107/16; 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14; 19 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 466/11).

W piśmie z 3 marca 2025 r. (znak: PP.6721.3.2021.JD) Burmistrz Gminy Mosina ustosunkowując się do zarzutu naruszenia ustaleń studium powołał się na klauzule generalne zawarte w dokumencie, które w jego opinii dają pewną swobodę decyzyjną, umożliwiającą zastosowanie pewnego stopnia dowolności przy ustalaniu przeznaczenia terenów. W tym miejscu powołał się na zapisy Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Wielkopolskiego dotyczące ogólnych warunków działalności inwestycyjnej oraz zapis studium stanowiący, iż w przestrzeni wiejskiej niezmiennie trudno jest wyodrębnić wszystkie tereny stricte usługowe, stąd też uznano wielofunkcyjność zabudowy - z założeniem przewagi zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (pkt 1.7.2 zał. nr 1 cz. II do uchwały Nr LVI/386/10 z 25 lutego 2010 r.).

Powyższe stanowisko nie zasługuje jednak na uwzględnienie. Wspomniany przez Burmistrza Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Wielkopolskiego stanowi jeden z podstawowych dokumentów odpowiedzialnych za kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie. Podstawowy zakres merytoryczny tego dokumentu ustawodawca zawarł w art. 39 ust. 3 ustawy i należą do niego takie elementy jak: podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązania komunikacyjne oraz infrastrukturalnych, w tym kierunki powiązań transgranicznych, system obszarów chronionych, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, obszary szczególnego zagrożenia powodzią, granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych oraz obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin i udokumentowanych kompleksów podziemnego

składowania dwutlenku węgla. Organy gminy przy prowadzenia własnej polityki przestrzennej są zobowiązane do uwzględnienia ustaleń tegoż dokumentu choćby poprzez zawarcie we własnych aktach rozmieszczenia inwestycji o charakterze ponadlokalnym. W przypadku studium uzyskanie uzgodnienia projektu dokumentu z Zarządem Województwa Wielkopolskiego oznacza, iż uznano go za zgodny z Planem Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Wielkopolskiego. Co istotne plan zagospodarowania przestrzennego województwa stanowi dokument o wysokim stopniu zgeneralizowania, a rolą jego jest przede wszystkim określenie polityki przestrzennej oraz docelowej struktury funkcjonalno-przestrzennej regionu, a także wskazanie działań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych. Plan województwa wypełnia poziom pośredni pomiędzy polityką przestrzenną na szczeblu krajowym a polityką gminną pełniąc przy tym rolę koordynacyjną wobec podejmowanych przedsięwzięć. Zawiera przy tym przede wszystkim ogólne normy w zakresie kształtowania przestrzeni i nie daje podstaw aby na jego podstawie można było domniemywać czy dany plan miejscowy narusza, czy nie narusza ustaleń studium.

Odnosząc się natomiast do samych zapisów Studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego Gminy Mosina, należy zauważyć, że wspomniana przez Burmistrza wielofunkcyjność została w przypadku jednostki bilansowej B4\_M2 uwzględniona poprzez dopuszczenie lokalizowania zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz usług podstawowych, a także tworzenia, zachowania i pielęgnacji terenów zieleni ogólnodostępnej w postaci placów, skwerów i zieleńców oraz zieleni w pasach drogowych. Przy interpretacji zapisów dokumentu nie można jednak ograniczyć się wyłącznie do ustaleń szczegółowych. W kontekście konstrukcji ustaleń Studium Gminy Mosina należy również wziąć po uwagę ustalenia ogólne do wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów (15.5.1 treści studium). W ustaleniach tych zdefiniowano pojęcie usług podstawowych jako: drobny handel o pow. użytkowej do 200 m<sup>2</sup> i nieuciążliwe rzemiosło o pow. użytkowej do 100 m<sup>2</sup>. W tym samym punkcie dokumentu zawarto zapis stanowiący, że: „na terenach zabudowy mieszkaniowej, oznaczonej w załączniku graficznym nr 3 symbolami M, dopuszcza się sytuowanie obiektów i terenów związanych z usługami podstawowymi”. Ustalenia te pokrywają się natomiast z ustaleniami szczegółowymi dla jednostki bilansowej, gdzie również zamieszczono zapis o usługach podstawowych. Zarazem w treści Studium nie stwierdzono występowania żadnych zapisów, które umożliwiłyby wprowadzenie w ramach jednostki bilansowej B4\_M2 usług wykraczających poza zdefiniowane w dokumencie usługi podstawowe. Również Burmistrz Mosiny nie wskazał na występowanie w treści dokumentu takich regulacji, które wprost wskazywałyby na taką możliwość.

Biorąc pod uwagę powyższe należało uznać, że dopuszczenie w planie miejscowym na terenie usług (U) lokalizacji budynków usługowych, w tym handlowych o powierzchni sprzedaży do 1000 m<sup>2</sup>, przy ograniczeniu w Studium powierzchni użytkowej dla usług podstawowych do 200 m<sup>2</sup> narusza ustalenia Studium.

Powyższe uchybienia w związku z naruszeniem przepisów art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy, stanowią istotne naruszenie trybu sporządzania studium.

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 Miejska w Mosinie,

2) Burmistrz Mosiny.