

**Stanowisko Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Powidz
w sprawie skargi na działanie Wójta Gminy Powidz**

Po zapoznaniu się z wyjaśnieniami uzyskanymi od Wójta Gminy Powidz, Komisja ustaliła, co następuje:

Artykuł 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024r., poz. 1130 ze zm.) wskazuje, że obowiązujące w dniu wejścia w życie tej ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r. zachowywały moc do czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2003 roku. Natomiast ust. 1 tego artykułu stanowi, że studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz plany miejscowe uchwalone po dniu 1 stycznia 1995 r. zachowują moc. W wyniku powyższego miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Witkowo (w części dot. gm. Powidz) zatwierdzony przez Radę Narodową Miasta i Gminy Witkowo uchwałą nr 78/XI/91 z dnia 27.06.1991r. z dniem 01.01.2004r. przestał obowiązywać. W w/w planie działka nr 477/3 oznaczona była symbolem 14RL – tereny leśne.

W związku z brakiem dla znacznej części gminy Powidz nowych planów miejscowych w dniu 30 września 2021r. Rada Gminy Powidz podjęła uchwałę nr XXXI/259/21 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu ewidencyjnego Ostrowo, gmina Powidz. W uzasadnieniu przedmiotowej uchwały podano, że przedmiotem sporządzenia planu miejscowego są tereny położone w sąsiedztwie Jeziora Powidzkiego, które to objęte są trzema formami ochrony przyrody, tj. Powidzkim Parkiem Krajobrazowym, obszarem Natura 2000 Pojezierze Gnieźnieńskie i obszarem chronionego krajobrazu Powidzko – Bieniszewskim. Celem opracowania planu jest właściwa ochrona tych terenów. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego stanowią akty prawa miejscowego, zawierają więc powszechnie obowiązujące normy. Są instrumentem poprzez, który w sposób skuteczny można zagwarantować ochronę środowiska naturalnego.

Przedmiotem planu objęto obszar położony w obrębie ewid. Ostrowo o powierzchni 76,71 ha.

Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021r. poz. 741 ze zm.) ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Należy dodać, że ustawą z dnia 27 lipca 2023r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2023.1688 z dnia 2023.08.24) przepis ten został uchylony.

Art.9. ust. 4 ustawy stanowił, że plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Przyjmuje się, że uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego ma charakter aktu złożonego proceduralnie i w jego toku organ stanowiący gminy podejmuje określone i ściśle uporządkowane czynności. W ramach przyjętej chronologii rada gminy dokonuje autointerpretacji uchwalonego wcześniej przez siebie studium w zakresie oceny projektu planu miejscowego i zgodności z nim. Studium stanowi bowiem wyjściowy punkt widzenia i wyraz polityki przestrzennej gminy, który ukierunkowuje planowanie przestrzenne.

Uchwalenie planu miejscowego niezgodnego ze studium stanowi istotne naruszenie zasad trybu jego sporządzania, co skutkuje nieważnością planu w odpowiedniej części zgodnie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W tym zakresie wypowiedział się m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 25 stycznia 2011 r., IV SA/Wa 719/10: „Związanie ustaleniami studium przy sporządzaniu planu miejscowego polega zatem na formułowaniu zawartości tego planu (...) w sposób uwzględniający i wręcz wynikający z określonych w studium ustaleń kierunków zagospodarowania przestrzennego (...). Ustalenia planu miejscowego muszą więc zawierać się w znaczeniowym zakresie kierunków określonych w planie miejscowym. (...) Ustawowy warunek zachowania zgodności ustaleń planu miejscowego z kierunkami zagospodarowania przestrzennego określonymi w studium (...) stanowi zatem ustawową zasadę sporządzania planu miejscowego (...), dlatego jej naruszenie wywołuje – określony w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – skutek nieważności planu miejscowego w całości lub w części”.

W orzecnictwie sądów administracyjnych wykształciła się linia orzecznicza uznająca także studium za akt kierownictwa wewnętrznego. Zdaniem sądów administracyjnych studium jest aktem polityki wewnętrznej gminy, w którym z jednej strony określa się uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy (m.in. geograficzne, demograficzne, przyrodnicze, ekonomiczne), a z drugiej określa się długofalową politykę przestrzenną gminy. Chociaż nie jest to akt prawa miejscowego, to jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, ponieważ studium jest aktem o charakterze ogólnym, wyznaczającym podstawowe kierunki polityki przestrzennej gminy. Uszczegółowienie zasad zagospodarowania terenów następuje w planie miejscowym. Studium wiąże radę gminy co do ogólnych wytycznych, założeń polityki przestrzennej gminy i właśnie w tym kontekście postanowienia planu miejscowego muszą być zgodne z założeniami studium.

W świetle powyższych wykładni należy wskazać, że w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Powidz – zatwierdzonym uchwałą Rady Gminy Powidz nr XLVIII/406/23 z dnia 12 maja 2023r. - działka nr 477/3 oznaczona została graficznie jako: lasy.

Tryb przeprowadzenia procedury uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego reguluje art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Decyzja o rozpoczęciu prac planistycznych, jak i ich zakres, należą zatem do wyłącznej kompetencji rady gminy, choć ustawodawca dopuścił jej działanie na wniosek wójta. To zainicjowanie czynności planistycznych przejawia się w podjęciu przez radę uchwały, której integralną częścią jest załącznik graficzny określający granice obszaru objętego projektem planu. Ustawodawca nie powierzył organowi wykonawczemu gminy żadnych kompetencji do określania zakresu prac planistycznych, jak i jego modyfikowania. Rolą tego organu jest natomiast wypełnienie wymogów art. 17 ustawy, a określanych jako tryb sporządzenia planu. Istotą zachowania tego trybu przy sporządzaniu projektu planu jest postępowanie zgodnie ze wskazaną przez ustawodawcę kolejnością, na co położył on nacisk poprzez zwrot rozpoczynający art. 17, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno: (...). Czynnościami, które wykonywane winny być we wskazanej kolejności są: obwieszczenie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do prac planistycznych, zebranie wniosków w terminie wskazanym w obwieszczeniu, zawiadomienie instytucji i organów właściwych do opiniowania i uzgadniania projektu planu o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, sporządzenie projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, sporządzenie skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, wystąpienie do właściwych instytucji i organów o opinię o projekcie planu, wystąpienie o zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne, wprowadzenie zmian wynikających z uzyskanych uzgodnień i opinii, wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu, zebranie i rozpatrzenie uwag złożonych do projektu planu, wprowadzenie ewentualnych zmian wynikających z rozpatrzenia uwag i ponowienie w niezbędnym zakresie uzgodnień, i wreszcie przedstawienie radzie projektu planu z listą nieuwzględnionych uwag.

W świetle w/w przepisów Wójt Gminy Powidz dnia 18.10.2021r. podjął pierwsze działania wynikające z tych przepisów, tj.:

- 1) ogłosił w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnił informację w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie internetowej o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia;
- 2) zawiadomił na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu;
- 3) wystąpił do właściwych organów i instytucji z wnioskiem o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 4) w okresie od 5 lipca 2024r. do 29 lipca 2024r. projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko był wyłożony do publicznego wglądu. W dniu 10 lipca 2024r. w siedzibie Urzędu Gminy Powidz odbyła się dyskusja publiczna nad przyjętymi w projekcie rozwiązaniami;

5) w okresie od 8 sierpnia 2025r. do dnia 2 września 2025r. projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko ponownie był wyłożony do publicznego wglądu. W dniu 18 sierpnia 2025r. w siedzibie Urzędu Gminy Powidz odbyła się dyskusja publiczna nad przyjętymi w projekcie rozwiązaniami.

Projekt planu miejscowego w Ostrowie był więc wyłożony do publicznego wglądu dwukrotnie. Do ustaleń tego projektu planu – w zakresie terenu działki nr 477/3 – nikt nie złożył żadnych uwag.

Odnosząc się do zarzutów stawianych we wniosku, Wójt wyjaśnił, że uchwała Rady Gminy Powidz w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu ewidencyjnego Ostrowo, gmina Powidz została podjęta w dniu 30 września 2021r. W załączniku graficznym wskazano jakie to tereny będą objęte planem. W przypadku działki 477/3 i sąsiednich w kierunku południowym ograniczono się do terenu położonego wzdłuż drogi publicznej. Wójt zaznaczył, że w kilku przypadkach na wniosek właścicieli działek wyłączono z opracowania wskazany przez nich teren. W przypadku działki 477/3 takiego wniosku nie było, więc prace nad projektem planu były prowadzone w oparciu o załącznik graficzny do uchwały, tzn. dla części tej działki. Należy również dodać, że zachodnia strona działki nr 477/3 została ujęta w uproszczonym planie urządzenia lasu zatwierdzonym przez Starostę Słupецkiego w dniu 12.01.2022r. (znak sprawy SR.6162.2.2021), gdzie ujawniono tereny leśne o powierzchni 0,4939 ha (brzoza brodawkowata i sosna zwyczajna). Nie bez znaczenia jest również fakt, że pozostała część działki (poza terenem zabudowanym) jest porośnięta roślinnością leśną. W art. 5 pkt 27 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004r. o ochronie przyrody (Dz.U.2026.13) zawarta jest definicja zadrzewienia, przez które należy rozumieć pojedyncze drzewa, krzewy albo ich skupiska niebędące lasem w rozumieniu ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2025r. poz. 567 ze zm.) lub plantacją, wraz z terenem, na którym występują, i pozostałymi składnikami szaty roślinnej tego terenu. Przytoczona definicja odnosi się jednak ogólnie do zadrzewień. Na kanwie tego przepisu w literaturze przedmiotu został zaprezentowany pogląd przyjmujący, że obecnie zadrzewieniem jest każde drzewo i każdy krzew (nawet pojedynczy, a tym bardziej w skupiskach), jeśli nie rośnie w lesie, ani na plantacji, obejmujące teren, na którym występuje, wraz z pozostałymi składnikami szaty roślinnej tego terenu.

Finalnie plan miejscowy przyjęty został uchwałą Rady Gminy Powidz nr XXII/170/25 z dnia 21 listopada 2025r. (Dz.Urz.Woj. Wielkopolskiego z 27 listopada 2025r., poz. 8657). W przedmiotowym planie część działki 477/3 oznaczona została symbolem 20KDW – *teren dróg wewnętrznych* (istniejąca droga wewnętrzna), 5RZ i 6RZ - *tereny użytków zielonych* (istniejące zadrzewienie), 15 ML - *teren zabudowy rekreacji indywidualnej* (istniejąca zabudowa – Bi). Nie jest prawdą, jak wskazał Wójt, że wyznaczony w planie teren zieleni odcina nieruchomości dostęp do drogi publicznej. Geodezyjnie działka nr 477/3 posiada dostęp do drogi publicznej na całej swej szerokości, a ustalenia tego planu precyzują jedynie wjazd do środkowej części poprzez istniejącą drogę wewnętrzną (20KDW).

Z kolei Decyzja Starosty Słupецkiego nr 387/2025 o pozwoleniu na budowę została wydana w dniu 13.11.2025r. (a 19.11.2025r. stała się prawomocna i ostateczna), tj. na tydzień przed uchwałą Rady Gminy Powidz w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu ewidencyjnego Ostrowo, gmina Powidz. Cała procedura sporządzona została zgodnie z przepisami prawa (zakończona wyłożeniem projektu miejscowego planu do publicznego wglądu do dnia 2.09.2025r.), a samo uzyskanie pozwolenia na budowę nie może być przeszkodą w uchwaleniu planu miejscowego. Samo pozwolenie na budowę może zostać przez inwestora zrealizowane, jak również może być przez niego z różnych powodów nie zrealizowane.

Naczelnny Sąd Administracyjny kilkakrotnie wypowiadał się, że uchwalenie planu miejscowego **nie ma wpływu** na wydaną wcześniej ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę, a w związku z tym, sprzeczność ustaleń planu z pozwoleniem na budowę, nie stanowi naruszenia prawa, skutkującego nieważnością planu w tej części.

Ustalenia planu miejscowego nie mają bowiem tego skutku, iż po stronie właściciela nieruchomości powstaje obowiązek dostosowania aktualnego sposobu zagospodarowania terenu, do sposobu zgodnego

z ustaleniami planu miejscowego. Jeżeli właściciel uzyskał wcześniej dla swojej działki ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę, to **może to pozwolenie wykonać**, mimo że plan dopuszcza na tej działce zupełnie inną zabudowę, czy nawet zakazuje wznoszenia jakichkolwiek budynków.

Z kolei po wybudowaniu budynku mieszkalnego i budynku gospodarczego zgodnie z decyzją pozwolenia na budowę i ujawnieniu zmian danych w ewidencji gruntów i budynków to na gminie powstanie obowiązek dostosowania ustaleń planu miejscowego do aktualnego sposobu zagospodarowania terenu działki nr 477/3.

Należy zauważyć, że zgodnie z ustawą z dnia 27 lipca 2023r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2023.1688 z dnia 2023.08.24) wprowadzono zmiany w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nowe przepisy uchylają dotychczasowe studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a w ich miejsce wprowadzają plany ogólne. Zgodnie z art. 20 ust. 1 plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami planu ogólnego.

Obecnie na podstawie uchwały Rady Gminy Powidz nr II/12/24 z dnia 20 maja 2024r. o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego gminy Powidz trwają prace nad opracowaniem planu ogólnego.

Projekt Planu Ogólnego Gminy jest na etapie opiniowania i uzgadniania z instytucjami i organami właściwymi do uzgadniania i opiniowania (art. 13i ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024r., poz. 1130 ze zm.).

Po uzyskaniu pozytywnych opinii i uzgodnień będzie można ogłosić publicznie o rozpoczęciu konsultacji społecznych. Rozpoczęcie konsultacji społecznych winno odbyć się zgodnie z art. 8h ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Reasumując należy jednoznacznie stwierdzić, że procedura, która trwała ponad 4 lata została przeprowadzona zgodnie z przepisami prawa i w sposób transparentny. Każdy mógł złożyć do projektu planu miejscowego uwagi bądź inne zastrzeżenia. W przypadku właściciela działki nr 477/3 uwagi do projektu planu zostały złożone na krótko przed podjęciem stosownej uchwały Rady Gminy Powidz i po zakończeniu wszelkich procedur.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Powidz stwierdziła, że wniesiona skarga jest bezzasadna.

Przewodnicząca
Komisji Skarg, Wniosków i Petycji



Jadwiga Kluczka