

**UCHWAŁA NR
RADY GMINY DŁUGOŁĘKA**

z dnia 2025 r.

w sprawie rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa

Na podstawie art. 18 ust. 1 i art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153), w związku z art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935) po rozpatrzeniu wezwania do usunięcia naruszenia prawa, Rada Gminy Długołęka uchwala, co następuje:

§ 1. Nie uwzględnia się wezwania do usunięcia naruszenia prawa (zarejestrowanego w dniu 10 października 2025 r. pod nr dz. 41563/10/2025), w zakresie uchwały Rady Gminy Długołęka Nr XXXII/496/14 z dnia 22 maja 2014 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Długołęka.

§ 2. Uzasadnienie stanowiska Rady Gminy Długołęka zawarte jest w odpowiedzi na wezwanie, której treść stanowi załącznik do uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącej Rady Gminy.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.



Uzasadnienie

W dniu 10 października 2025 r. do Rady Gminy Długołęka wpłynęło wezwanie do usunięcia naruszenia prawa (zarejestrowane pod numerem 41563/10/2025). Wezwanie dotyczy zapisu uchwały numer XXXII/496/14 Rady Gminy Długołęka z dnia 22 maja 2014 r. ze zm. (tekst jednolity przyjęty uchwałą nr XL/471/22 Rady Gminy Długołęka z dnia 17 lutego 2022 r.). Wzywający żąda usunięcia naruszenia prawa poprzez eliminację zapisu uchwały zamieszczonego w załączniku nr 3 – ujednoliconego tekstu Studium, części B "Kierunki zagospodarowania przestrzennego" - rozdział 1. Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów", podrozdział 1.1 „Wytoczne projektowe”, gdzie wskazano w pkt. 2:

„2. W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego:

· dla wszystkich terenów wskazanych w studium dopuszcza się możliwość zachowania dotychczasowego przeznaczenia terenu zgodnego z aktualnymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego według stanu na dzień uchwalenia studium.”

Podczas posiedzenia Komisji skarg, wniosków i petycji, które odbyło się w dniu 25 listopada 2025 r. komisja dokonała analizy złożonego wezwania do usunięcia naruszenia prawa posiłkując się stanowiskiem Wójta z dnia 18 listopada 2025 r. W wyniku analizy złożonego wezwania do usunięcia naruszenia prawa oraz przedłożonego stanowiska Wójta komisja stwierdziła, iż studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, mimo że uchwalane w formie uchwały rady gminy, nie jest aktem prawa miejscowego, lecz dokumentem polityki przestrzennej gminy, który nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych wobec właścicieli nieruchomości. Nie stanowi bowiem podstawy do wydawania decyzji administracyjnych, a tym samym jego zapisy nie mogą stanowić podstawy do wywodzenia roszczeń z tytułu domniemanego naruszenia interesu prawnego skarżącego.

Z treści wezwania oraz ujawnionych w księdze wieczystej danych wynika ponadto, że Skarżący jako właściciel działki nr 185/11 położonej w obrębie wsi Wilczyce nabył wskazane nieruchomości na podstawie umowy przeniesienia prawa własności nieruchomości oraz udziału w prawie własności nieruchomości z dnia 6 sierpnia 2024 r., sporządzonej w formie aktu notarialnego. W księdze wieczystej ujawniono również zawartą uprzednio warunkową umowę sprzedaży z dnia 17 czerwca 2024 r.. W dacie zawarcia ww. umów obowiązywała zmiana Studium przyjęta uchwałą nr LI/591/22 Rady Gminy Długołęka z dnia 22 grudnia 2022 r. Nabywca działki dokonał zakupu nieruchomości w stanie prawnym uwzględniającym obowiązujące w dniu zawarcia umowy zapisy Studium. Należy więc domniemać, że akceptował istniejące uwarunkowania przestrzenne obowiązujące na danym terenie. Należy podkreślić, że w przedmiotowym Studium nie występują zapisy wprowadzające ograniczenia dotyczące kierunków zmian w zagospodarowaniu przestrzennym działki będącej własnością skarżącego. Studium stanowi dokument o charakterze strategicznym i kierunkowym, który umożliwia zachowanie dotychczasowego przeznaczenia terenu zgodnego z aktualnym planem miejscowym oraz nie nakłada dodatkowych ograniczeń w zakresie możliwych zmian w zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, „W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z dotychczasowego przeznaczenia”, co w przedmiotowym przypadku zostało wprost zrealizowane. Kwestionowany zapis jest przejawem realizacji ustawowego obowiązku kontynuacji istniejącej struktury przestrzennej, szczególnie na obszarach, dla których obowiązują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Warto podkreślić, że gmina Długołęka posiada pokrycie planistyczne na poziomie około 98%, co oznacza, że zdecydowana większość terenów objęta jest obowiązującymi planami miejscowymi. W takim stanie faktycznym i prawnym zasadne jest, aby Studium, jako dokument wyznaczający kierunki zmian, uwzględniało istniejące ustalenia planistyczne, a nie je negowało. Dlatego też kwestionowany zapis Studium nie tylko nie narusza interesu prawnego właścicieli nieruchomości, lecz w istocie go chroni, umożliwiając kontynuację dotychczasowego sposobu zagospodarowania wynikającego z obowiązujących planów miejscowych.

Odnosząc się szczegółowo do wniosków postawionych w części V wezwania, komisja ustaliła, że:

Ad. V.1

Należy się w pełni zgodzić z wnioskiem skarżącego. Zaznaczyć jednak trzeba, że obecnie mamy do czynienia z pracami koncepcyjnymi nad projektem planu miejscowego, a nie z uchwalonym dokumentem planistycznym, który mógłby podlegać zaskarżeniu. W związku z tym nie można a priori uznać, że doszło do naruszenia ustaleń Studium.

Ad. V.2. oraz V.3

W ww. Studium nie ustalono jednego kierunku zagospodarowania terenu, tylko wiele kierunków, które zostały opisane w rozdziale 1.3.2. Kierunki, parametry i wskaźniki dla opisu na rysunku Studium: Tereny funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej (MN1):

- lokalizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej,
- lokalizacja uzupełniającej nieuciążliwej zabudowy aktywności gospodarczych,
- dopuszcza się lokalizację zabudowy usług publicznych - nie dotyczy obiektów sakralnych,
- dopuszcza się wprowadzanie różnorodnych form zieleni, terenów rekreacyjnych, stawów rekreacyjnych oraz innych terenów czynnych biologicznie zarówno na terenach nowoprojektowanej zabudowy jak i na terenach zabudowy już istniejącej,
- wprowadzanie zieleni izolacyjnej na terenach styku z terenami aktywności gospodarczych,
- kreowanie przestrzeni publicznych o znaczeniu lokalnym,
- budowa dróg dojazdowych i parkingów niezbędnych do obsługi terenów,
- kompleksowe uzbrojenie terenu w obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej niezbędnej do obsługi terenów,
- uwzględnienie zasad ochrony konserwatorskiej, w tym stanowisk archeologicznych.

Ponadto, zgodnie z zapisem uchwały zawartym w załączniku nr 3 ujednoliconego tekstu Studium, część B "Kierunki zagospodarowania przestrzennego" - rozdział 1. Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów", podrozdział 1.1 „Wytyczne projektowe” pkt 2 wskazano, że *"W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego: dla wszystkich terenów wskazanych w studium dopuszcza się możliwość zachowania dotychczasowego przeznaczenia terenu zgodnego z aktualnymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego według stanu na dzień uchwalenia studium."*

Sformułowanie „według stanu na dzień uchwalenia studium” jest jednoznaczne - należy je odnosić do planu miejscowego obowiązującego w dniu uchwalenia Studium tj. w dniu 22 maja 2014 r. Dla działek nr 185/17 i 185/18 obręb Wilczyce wg stanu na dzień 22 maja 2014 r. obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obrębu wsi Wilczyce zatwierdzony uchwałą nr XXIV/462/2004 Rady Gminy Długołęka z dnia 27 sierpnia 2004 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z dnia 24.09.2004 r. Nr 179, poz. 2961). Zgodnie z ww. planem wskazane w tym miejscu przez skarżącego działki nr 185/17 i 185/18 położone są na obszarze oznaczonym symbolem 1US, UT przeznaczonym pod tereny usług sportu i turystyki wraz z zielenią towarzyszącą. Zgodnie z § 20 ww. uchwały:

„1. Ustala się dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1US, UT następujące przeznaczenie:

1) przeznaczenie podstawowe terenów stanowią usługi sportu i turystyki wraz z zielenią towarzyszącą,

2) dopuszcza się lokalizację:

a) małych obiektów usługowych i sanitarnych związanych z przeznaczeniem podstawowym o maksymalnej powierzchni zabudowy nie przekraczającej 200 m²,

b) urządzeń komunikacji i infrastruktury technicznej pełniących służebną rolę wobec przeznaczenia podstawowego, miejsc parkingowych terenowych, z wykluczeniem parkowania samochodów o nośności powyżej 3,5 t.

2. Ustala się dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1US, UT następujące warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i urządzania terenów:

1) wysokość obiektów usługowych i sanitarnych nie może przekroczyć jednej kondygnacji naziemnej,

2) należy stosować dachy strome, pokryte dachówką, materiałami dachówkopodobnymi oraz blachą, kąt nachylenia połaci dachowych wynosi od 270 do 500,

3) w zagospodarowaniu terenów ustala się obowiązek zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc postojowych dla samochodów użytkowników stałych i przebywających okresowo,

4) od strony dróg publicznych wprowadza się obowiązek należytego zabezpieczenia terenów sportowych w sposób zapewniający bezpieczeństwo przebywającym na boisku oraz na terenach przyległych (drogi publiczne),

5) przebiegająca przez teren IUS, UT linia elektroenergetyczna średniego napięcia 20 kV powinna posiadać obostrzenie II°."

Komisja ustaliła, że planowane przeznaczenie w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu wsi Wilczyce – MPZP WILCZYCE XI danego obszaru jako 5US pod tereny usług sportu i rekreacji pozostaje w pełnej zgodności z ustaleniami Studium, nie narusza jego zasadniczych kierunków rozwoju przestrzennego, a wręcz stanowi ich logiczną i funkcjonalną konsekwencję. Przeznaczenie to wpisuje się w cele polityki przestrzennej gminy, zapewnia komplementarność funkcjonalną i zgodność z zasadą ładu przestrzennego, o której mowa w art. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „*ładzie przestrzennym*” - należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”. Nie ma zatem mowy o sprzeczności ustaleń zawartych w projekcie MPZP z ustaleniami Studium.

Ponadto wzywający błędnie rozdziela wagę ustaleń tekstowych i graficznych Studium. Zgodnie z § 2 uchwały nr LI/591/22 Rady Gminy Długoleśka z dnia 22 grudnia 2022 r., w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Długoleśka dla terenu położonego w obrębie Wilczyce, o nazwie STUDIUM WILCZYCE II oraz zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Długoleśka dla terenu położonego w obrębie Długoleśka, o nazwie STUDIUM DŁUGOLEŚKA III załącznikami do niniejszej uchwały, stanowiącymi integralne części Studium są:

1) załącznik nr 1 – ujednolicony tekst Studium, składający się z części A, zatytułowany: "Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego";

2) załącznik nr 2 – ujednolicony rysunek Studium, zatytułowany "Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego";

3) załącznik nr 3 – ujednolicony tekst Studium, składający się z części B, zatytułowany "Kierunki zagospodarowania przestrzennego";

4) załącznik nr 4 – ujednolicony rysunek Studium, zatytułowany "Kierunki zagospodarowania przestrzennego";

5) załącznik nr 5 – ujednolicone uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń projektu Studium;

6) załącznik nr 6 – tekst Studium, składający się z części C, zatytułowany "Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę na potrzeby zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Długoleśka";

7) załącznik nr 7 – dane przestrzenne;

8) załącznik nr 8 – rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W konsekwencji analiza zgodności nie może ograniczać się wyłącznie do analizy części graficznej dokumentu planistycznego, z pominięciem jego integralnej i normatywnie wiążącej części tekstowej.

Ponadto dotychczasowa praktyka uchwalania planów miejscowych w gminie Długoleśka, oparta na obowiązującym Studium w jego ujednoliconym brzmieniu, potwierdza prawidłowość kwestionowanego zapisu Studium. Przykładem jest m.in.: uchwała nr X/119/25 Rady Gminy Długoleśka z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w obrębie wsi Tokary – MPZP TOKARY II (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z dnia 29 kwietnia 2025 r., poz. 2241), co do której zastosowano ten zapis Studium. Ww. plan miejscowy nie został zakwestionowany przez organ nadzoru.

Ad. V.4

Sformułowanie „zgodnie z aktualnymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego według stanu na dzień uchwalenia studium” jest jednoznaczne. Jak wyjaśniono powyżej w omawianej sprawie należy je odnosić do planu miejscowego obowiązującego w dacie uchwalenia Studium tj. 22 maja 2014 r. Natomiast sformułowanie „dotychczasowego przeznaczenia terenu” oznacza przeznaczenie obowiązujące dla działki

skarżącego zgodnie z § 20 ust. 1 ww. uchwały planu miejscowego dla obrębu wsi Wilczyce zatwierdzonego uchwałą nr XXIV/462/2004 Rady Gminy Długoleka z dnia 27 sierpnia 2004 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z dnia 24.09.2004 r. Nr 179, poz. 2961).

Podejmowanie decyzji przez Radę Gminy, czy zastosować ww. zapis Studium mieści się w granicach wykonywania władztwa planistycznego. Czynienie zarzutu z możliwości wykonywania przez Radę Gminy jej kompetencji ustawowych jest niedopuszczalnym nadużyciem.

Ad. V.5

W ocenie organu w omawianej sprawie nie doszło do przekroczenia władztwa planistycznego ani naruszenia prawa własności. Brak przeznaczenia MN w projekcie MPZP nie stanowi ograniczenia możliwości wykonywania prawa własności, ponieważ nabywając działki, skarżący nie miał prawa do zagospodarowania terenu w kierunku zabudowy mieszkaniowej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że do naruszenia istoty prawa własności dochodzi w sytuacji, gdy niemożliwe stanie się wykonywanie wszystkich uprawnień składających się na prawo do korzystania z rzeczy albo wszystkich uprawnień składających się na prawo do rozporządzania rzeczą albo wszystkich uprawnień do korzystania z rzeczy i rozporządzania nią (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1999 r., SK 9/98, polu. OTK z 1999 r., nr 4, poz. 78, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 1999 r., P 2/98, publ. OTK z 1999 r., nr 1 poz. 2). Pozbawienie właściciela czy użytkownika wieczystego części- nawet znacznej- atrybutów korzystania lub rozporządzania rzeczą nie musi oznaczać ingerencji w istotę jego prawa własności lub użytkowania wieczystego. Z powyższego wynika, że po pierwsze z mocy przysługującego gminie władztwa planistycznego można ingerować w prawo własności w zakresie, w jakim nie narusza to istoty tego prawa (czego potwierdzeniem są przewidziane przez ustawę roszczenia odszkodowawcze - art. 36 upzp), po drugie zaś nie można mówić o naruszeniu władztwa w sytuacji, gdy w ogóle nie dochodzi do naruszenia właścicielskich uprawnień danego podmiotu, jak to ma miejsce w niniejszym przypadku.

Zauważyć należy także, że argumentacja skarżącego budzi wątpliwości, ponieważ w wezwaniu wielokrotnie używa trybu niedokonanego: „może skutkować”, „może doprowadzić”, „możliwość naruszenia”, „dojdzie do odmiennego niż zamierzał zagospodarowania terenu”, co należy odczytywać jako brak pewności samego skarżącego co do zaistnienia faktu naruszenia prawa. Wzywający wskazuje, iż utrzymanie przeznaczenia terenu pod usługi sportu będzie stanowiło naruszenie zasady proporcjonalności, a tym samym przekroczenie władztwa planistycznego. Wezwanie zatem w istocie dotyczy sytuacji przyszłej i niepewnej, a tryb niedokonany używany w wezwaniu świadczy o tym, że sam skarżący ma świadomość, że nie doszło do naruszenia prawa.

Przedstawione przez wzywającego zarzuty wynikają z niezrozumienia funkcji i charakteru Studium jako dokumentu kierunkowego, nie wykazują bezpośredniego naruszenia prawa, nie znajdują potwierdzenia ani w przepisach prawa, ani w orzecznictwie sądów administracyjnych, zostały już uprzednio przeanalizowane na etapie uchwalania Studium. Prowadzi to do uznania, iż ustalenia Studium są zgodne z prawem, a przeznaczenie terenu w projektowanym planie miejscowym nie narusza zasad planowania przestrzennego, w tym zasady proporcjonalności, spójności i hierarchii dokumentów planistycznych.

Biorąc powyższe pod uwagę komisja skarg, wniosków i petycji uznała, że nie ma podstaw do uwzględnienia przez Radę Gminy Długoleka wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

Rada Gminy Długoleka podzielając stanowisko komisji skarg, wniosków i petycji postanowiła nie uwzględnić wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

