

Wrocław, 12.12.2025 r.

RADA GMINY DŁUGOŁĘKA

**WEZWANIE
DO USUNIĘCIA NARUSZEŃ PRAWA**

w zakresie uchwały Rady Gminy Długołęka z dnia 22 maja 2014 r. Nr XXXII/496/14 **ze zm.**
(dalej jako Studium), tekst jednolity przyjęty uchwałą nr XI/471/22 Rady Gminy Długołęka z
dnia 17 lutego 2022r., w przedmiocie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków
zagospodarowania przestrzennego.

Działając imieniem własnym, jako właściciela działki zlokalizowanej w obrębie wsi Wilczyce o
nr _____ niniejszym na zasadzie art. 101 [ustawy o samorządzie gminnym] u.s.g.(w brzmieniu
obowiązującym na dzień podjęcia uchwały w przedmiocie Studium [...]),

WZYMAM RADĘ GMINY DŁUGOŁĘKA

do usunięcia naruszeń prawa, tj. **podjęcia uchwały korygującej zapis w części tekstowej
dotyczącej ustaleń (załącznik nr 3 do Uchwały) obejmujących część B, ustęp 2 jednostki
1.1 zatytułowanej Wytyczne projektowe, zlokalizowany w jednostce 1. Kierunki zmian w
strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, tj. eliminację zapisu „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”**

UZASADNIENIE

I. Podstawy normatywne wezwania do usunięcia naruszeń prawa

Na wstępie wypada wskazać, iż stosownie do aktualnego brzmienia art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z Dz.U.2025.1153 t.j. z dnia 2025.08.22, dalej u.s.g.) każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Istotne jest jednak to, że przepis ten w podanym brzmieniu nie znajduje zastosowania do aktów wydanych chociażby do dnia uchwalenia wskazanego powyżej aktu, tj. uchwały Rady Gminy Długoleka z dnia 22 maja 2014 r. Nr XXXII/496/14 ze zm. (tekst jednolity przyjęty uchwałą nr XL/471/22 Rady Gminy Długoleka z dnia 17 lutego 2022r.) w przedmiocie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a takim aktem jest niewątpliwie akt zawierający naruszający prawo zapis.

Do aktów wydanych przed (obszerna nowelizacja u.s.g) 1 czerwca 2017 r. stosuje się tryb zaskarżania wynikający z art. 101 ust. 1 u.s.g. w brzmieniu sprzed 1 czerwca 2017 r., tj. przed zmianami wprowadzonymi ustawą z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Artykuł 101 ust. 1 u.s.g. w obowiązującym wówczas brzmieniu wymagał, aby wywiedzenie do sądu administracyjnego skargi zostało poprzedzone bezskutecznym wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa.

Zgodnie bowiem z obowiązującym w dacie uchwalenia spornej uchwały brzmieniem art. 101 ust. 1 u.s.g. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, **może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia** - zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Przypomnieć organowi należy, iż w sprawie wezwania do usunięcia naruszenia stosuje się przepisy o terminach załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym (art. 101 ust. 3 u.s.g.).

Wniesienie przez stronę wezwania do usunięcia naruszenia jej interesu prawnego otwiera następnie termin do wywiedzenia skargi do sądu. Zgodnie bowiem z art. 53 § 2 p.p.s.a. skargę należy wnieść w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

II. Interes Prawny

, właściciel działki zlokalizowanej w obrębie wsi

- tut. Organ posiada ww. dane z **urzędu, zatem nie ma potrzeby przedkładać dalszych dokumentów.**

Jako właściciel nieruchomości położonych na obszarze objętym wskazaną uchwałą jestem podmiotem niewątpliwie zainteresowanym kształtem regulacji prawnej z zakresu zagospodarowania przestrzennego na tym terenie. Zauważyć przy tym należy, że prawo własności podlega szerokiej ochronie (zob. np. art. 21 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 222 Kodeksu cywilnego) i należy uznać, że właściciel nieruchomości ma interes prawny wynikający z prawa materialnego w zaskarżeniu uchwały w przedmiocie Studium [...] zawiera regulacje odnoszące się do tej nieruchomości. Nadto w myśl art. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.; dalej: u.p.z.p.), każdy ma prawo do ochrony swojego interesu prawnego przy zagospodarowywaniu terenów. Dlatego też właściciel nieruchomości ma interes prawny w dążeniu do jak najpełniejszego wykorzystania i czerpania pożytków z nieruchomości.

Wprawdzie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), lecz nie można nie dostrzegać, że z mocy art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia studium są wiążące (obecnie wymóg braku sprzeczności) dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Związanie ustaleniami studium przy sporządzaniu i uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego może w okolicznościach konkretnej sprawy skutkować uznaniem, iż **już Studium może doprowadzić do naruszenia interesu prawnego określonych adresatów norm czy to MPZP, czy też jak w tym przypadku Studium – będącego bazą tegoż.**

Kolejno potwierdzenie tegoż stanowiska wskazano w wyroku z dnia 25 września 2014 r., sygn. akt II OSK 706/13, gdzie Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że studium, mimo tego, że nie jest aktem prawa miejscowego, lecz aktem kierownictwa wewnętrznego, może naruszyć interes prawny lub uprawnienie właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy nim objętej. Trafnie bowiem wskazuje się, że naruszenie interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oznacza istnienie związku pomiędzy sferą indywidualnych praw i

obowiązków skarżącego, wynikających z norm prawa materialnego, a zaskarżoną uchwałą. Zasadnicze też wskazuje się, że jakkolwiek studium nie jest aktem prawa miejscowego, a aktem prawa wewnętrznego, to jako akt planistyczny kształtuje politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu i uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 z późn. zm.). Ustalenia planu miejscowego stanowią konsekwencję ustaleń studium. Dysponując władztwem planistycznym gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale jedynie w granicach zakreślonych ustaleniami studium. Tym samym, istnieje ścisły związek pomiędzy studium i planem miejscowym, który sprawia, że nie można zasadnie twierdzić, iż studium nie ma żadnego znaczenia dla właściciela nieruchomości. Wręcz przeciwnie, studium, mimo że nie jest aktem prawa miejscowego, poprzez to, że wiąże organy gminy przy uchwalaniu planu miejscowego, ma istotne znaczenie dla kształtowania sytuacji prawnej właściciela nieruchomości położonej na terenie gminy. Przy modelu zależności pomiędzy studium i planem miejscowym, przyjętym w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie sposób w związku z tym uciec od stwierdzenia, że studium może bezpośrednio i konkretnie naruszać interes prawny lub uprawnienie właściciela nieruchomości położonych na terenie gminy.

Za ugruntowany zatem należy uznać pogląd, dopuszczający wniesienie skargi na uchwałę w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zawarte w studium ustalenia mogą bowiem, co do zasady ingerować w prawa i obowiązki jednostki, w tym w uprawnienia wynikające z prawa własności nieruchomości, z którymi łączy się możliwość nieskrępowanego korzystania z niej i pobierania pożytków. Oczywiście uprawnienie do wniesienia skargi na studium przysługuje jedynie takim właścicielom nieruchomości, wobec których doszło do naruszenia przepisów prawa materialnego lub przepisów dotyczących procedury przyjmowania studium, gdy prowadzi to do nadużycia władztwa planistycznego gminy. Przesłanką skargi jest naruszenie indywidualnego interesu prawnego skarżącego. Zatem skarżący musi wykazać, że uchwała w przedmiocie studium narusza jego interes prawny.

Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Naczelny Sąd Administracyjny (por. postanowienie NSA II OSK 1880/21 - Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego ILEX nr 3247391)

studium jest aktem, który można skutecznie skarżyć, ale skarżący musi wykazać, że **konkretnie zapisy studium naruszają jego konkretny interes prawny i to nie hipotetycznie, ale w sposób realny i rzeczywisty**. Samo uchwalenie studium z uwagi na to, że nie wpływa na sytuację prawną jakichkolwiek podmiotów nie może też niczyich interesów prawnych naruszyć. Studium określa jedynie politykę przestrzenną gminy i nie wpływa nawet pośrednio na sposób wykonywania

prawa własności. W ocenie tegoż Sądu, dopiero na etapie podjęcia przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego materializuje się, możliwość naruszenia przez zapisy studium interesu prawnego podmiotów będących właścicielami czy użytkownikami wieczystymi nieruchomości położonych na obszarze objętym zapisami tego studium¹. Skarżący akt w postaci studium, dla wykazania naruszenia swojego interesu prawnego, co implikujące możliwość merytorycznego rozpoznania skargi przez sąd, musi wykazać **jakie konkretnie zapisy studium naruszają ten interes**, tj. jakie zapisy zamieszczone w studium determinują prawodawcę lokalnego do takiego ukształtowania zapisów planu miejscowego, że dojdzie do odmiennego niż zamierzał zagospodarowanie terenu.

IV. Wadliwość i niezgodność z obowiązującymi przepisami;

Ustalenie studium, zgodnie z którym: *„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”* jest w swej istocie wadliwe i niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa, gdyż relatywizuje moc prawną studium. Wprowadza zasadę, że możliwe jest przyjęcie w planie miejscowym przeznaczenia odmiennego od kierunków ustalonych w studium, o ile takie przeznaczenie wynika z dotychczas obowiązujących planów miejscowych. Tymczasem ustawodawca wprost wskazuje, że plan miejscowy nie może naruszać ustaleń ze studium, a nie odwrotnie.

Ponadto ustalenie to podważa rolę rady gminy jako organu stanowiącego. Rada podejmując uchwałę o studium decyduje o kierunkach zagospodarowania przestrzennego, które powinny mieć pierwszeństwo przed wcześniejszymi rozwiązaniami planistycznymi. Zapis pozwalający na automatyczne „zachowanie dotychczasowego przeznaczenia” pomija tę kompetencję i osłabia znaczenie studium jako podstawowego aktu polityki przestrzennej gminy. Co więcej taka regulacja wprowadza wyjątek jako regułę – w praktyce otwiera to furtkę do traktowania rozwiązań przyjętych w planach miejscowych jako równoważnych albo nawet nadrzędnych względem ustaleń studium, co stoi w sprzeczności z zasadą hierarchiczności dokumentów planistycznych. Tego rodzaju rozwiązania powinny być stosowane wyjątkowo i z

¹ A przystąpiła uchwałą Nr XLII/500/22 Rady Gminy Długoleka z dnia 21 kwietnia 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu wsi Wilezyce – MIPZLP WILCZYCE XI, zdecydowano o przystąpieniu do zmiany obecnie obowiązującego Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego – Uchwała Rady Gminy Długoleka z dnia 27.08.2004 r. nr XXIV/462/200

ogromną ostrożnością, nigdy zaś jako zasada ogólna. Zaznaczyć tutaj należy, że stanowisko o nadrzędności studium nad planem miejscowym znajduje silne potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Przyjęte w Studium rozwiązanie jest również szczególnie niebezpieczne z punktu widzenia interesariusza – właściciela nieruchomości, który powinien mieć możliwość jednoznacznego odczytania przeznaczenia swojego terenu na podstawie dokumentu o randze polityki przestrzennej gminy.

W obecnym kształcie ustalenia właściciel nie ma pewności, czy wiążące jest:

- przeznaczenie wskazane w części graficznej studium (np. teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), czy
- przeznaczenie dotychczas obowiązującego planu miejscowego, które jest / może być całkowicie odmienne.

Taki dualizm interpretacyjny narusza zasady procedowania studium, w szczególności zasadę przejrzystości i jednoznaczności ustaleń. **Studium ma wyznaczać kierunki rozwoju przestrzennego, a nie pozostawiać wątpliwości co do przeznaczenia konkretnych obszarów.** Ponadto takie ustalenie podważa zasadę zaufania obywatela do prawa i organów samorządu terytorialnego, gdyż właściciel ma prawo oczekiwać, że uchwała w sprawie studium będzie aktem jasnym, spójnym i przewidywalnym, a nie stwarzającym pole do rozbieżnych interpretacji. Nie bez znaczenia jest fakt, iż tego typu ustalenie uderza w zasadę racjonalności polityki przestrzennej. Studium jest aktem planistycznym o charakterze ogólnym i systemowym, a wyjątki w rodzaju zachowania dotychczasowego przeznaczenia mogą mieć zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do pojedynczych, szczególnych działek, nie zaś w stosunku do całych obszarów wyznaczonych w studium jako np. tereny zabudowy mieszkaniowej. Wprowadzenie takiego zapisu *de facto* podważa pewność prawa i prowadzi do sytuacji, w której inwestor czy właściciel nie jest w stanie racjonalnie zaplanować swoich działań właścicielskich czy gospodarczych, gdyż nie ma jednoznacznej informacji o polityce przestrzennej gminy. **Co innego widzi na części graficznej studium, a co innego w projekcie planu stworzonym w oparciu o ustalenie o wątpliwej podstawie prawnej i aksjologicznej.** Tym bardziej, że z części graficznej studium jednoznacznie wynika wola rady gminy do wprowadzenia kierunku zagospodarowania pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną a nie usługi sportu.

W studium określa się m.in. kierunki zmian w przeznaczaniu terenów (art. 10 ust. 2 u.p.z.p.), to gmina w ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego, może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów, ale tylko w granicach

zakreślonych ustaleniami studium. Inne przeznaczenie konkretnego terenu w planie miejscowym niż przeznaczenie przyjęte w studium kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa, tj. art. 9 ust. 4 u.p.z.p., zwłaszcza gdy przeznaczenie terenu w planie jest całkowicie odmienne od ustalonego w studium (por. wyrok NSA z 26 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 412/11, LEX nr 1081781 i wyrok NSA z dnia 8 października 2019 r. sygn. II OSK 2795/17, LEX nr 2769059).

V. Naruszenie prawa, wpływ bezpośredni

Należy wskazać, że zgodnie z zapisami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Długoleka przyjętego Uchwałą nr XXXII/496/14 Rady Gminy Długoleka z dnia 22 maja 2014 r. oraz Uchwałą Nr LI/591/22 Rady Gminy Długoleka z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Długoleka dla terenu położonego w obrębie Wilczyce, o nazwie STUDIUM WILCZYCE II, **wyznaczono kierunek zagospodarowania działek o nr jako MN1 tj. pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną.** Kierunek ten, jeszcze będąc na etapie sporządzania koncepcji planu – został, z uwagi na przedmiotowy zapis części tekstowej, zmieniony na przeznaczenie sportowe.

Dowód:

- Stanowisko Przewodniczącego GK U-A Rafała Schmidta z dnia 07.09.2025r.

W drodze dostępu do informacji publicznej, uzyskałem dokumenty ze wszystkich posiedzeń Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej dotyczących MPZP Wilczyce XI tj. protokoły opinii, projekty MPZP oraz listy obecności. Wynika z nich, że:

- na I posiedzeniu (12.06.2024)
- II posiedzeniu (5.12.2024)

w/w działki w projekcie MPZP były oznaczone symbolem ~~14~~**MN-U**, a więc pod zabudowę jednorodzinną lub usługi, co jest zgodne z obowiązującym Studium. Natomiast na III posiedzeniu (12.03.2025) przeznaczenie (symbol) zmieniono się na US – usługi sportu.

Całościowa analiza problemu, w tym przedstawionych powyżej ustaleń aktów planowania przestrzennego oraz przywoływanych przepisów prawa pozwala postawić następujące wnioski:

- 1) Plan miejscowy nie może naruszać ustaleń studium – jest to warunek konieczny uchwalenia planu przez radę gminy (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). **Analiza zgodności obejmuje zarówno część tekstową, jak i graficzną studium.** Studium pełni funkcję nadrzędną wobec planów miejscowych, wyznaczając politykę przestrzenną gminy i kierunki jej realizacji.
- 2) Przeznaczenie terenu sprzeczne ze studium stanowi istotne naruszenie prawa i może skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego.
- 3) Ustalone dla działek nr ew. , - Wilczyce przeznaczenie terenu pod zabudowę usług sportu jest niezgodne z obowiązującym studium, gdyż dla tego obszaru studium ustaliło kierunek zagospodarowania w postaci zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Ustalonego na części graficznej kierunku zagospodarowania nie może zmienić ustalenie studium zawarte w wytycznych do planów miejscowych, które dopuszczają utrzymanie przeznaczenia terenu ustalonego w obowiązującym planie miejscowym.
- 4) Ustalenie studium dopuszczające możliwość utrzymania przeznaczenia terenu należy uznać za niezgodne z przepisami prawa oraz utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych. Ustalenie to nie definiuje, co to znaczy „aktualnego miejscowego planu miejscowego”, co znaczy „dotychczasowego przeznaczenia terenu”, aż do jakiego stopnia i w jakim zakresie zachowanie jest dopuszczalne. Ponadto jest to ustalenie niejednoznaczne i dające szeroką swobodę interpretacyjną, gdyż rada gminy będzie miała bardzo duże pole decydujące, na ile zachować dotychczasowe przeznaczenie, co może prowadzić do nierównego traktowania właścicieli i łamania podstawowych zasad procedury planistycznej. Właściciel nieruchomości nie ma jasności, czego może oczekiwać. W praktyce może być to uzależnione od decyzji politycznych, subiektywnych ocen, co koliduje z zasadą pewności prawa. Przede wszystkim jednak ustalenie to jest sprzeczne z funkcją studium jako aktu wyznaczającego kierunki – jeśli zapis studium nie wyznacza klarownych kierunków, tylko zostawia wszystko w stanie „zależnym od” decyzji rady, może to osłabiać rolę Studium, która ma być podstawą dla planów miejscowych i działań gminy.
- 5) Utrzymanie przeznaczenia terenu pod usługi sportu będzie stanowiło naruszenie zasady proporcjonalności, a tym samym przekroczenie władztwa planistycznego gminy, gdyż w żaden sposób nie została tutaj wykazana podstawa prymatu interesu

publicznego nad interesem prywatnym, pomijając zgłoszony wniosek (właściciela przedmiotowego terenu – zgłoszony w terminie określonym obwieszczeniem), dokonany podział geodezyjny czy ustalony kierunek zagospodarowania w studium.

Tym samym niewątpliwie przedmiotowy zapis narusza sferę interesów Mandanta, a co za tym idzie (mając na uwadze treść części IV) – niezgodność z prawem, należy wyeliminować ten zapis z obecnie obowiązującego studium. Trzeba mieć też na uwadze, że obecne Studium jest podstawą do obecnie tworzonego projektu MPZP – Wilczyce IX

W tym stanie rzeczy wywiedzenie wezwania jawi się jako uzasadnione.