

Uchwała nr ...../...../19  
Rady Miejskiej w Siechnicach  
z dnia ..... 2023 r.

w sprawie wniesienia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 grudnia 2022 r., sygn. akt II SA/Wr 570/22.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2023 r. poz. 40) oraz art. 173 § 1 i art. 177 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259 z późn zm.) Rada Miejska w Siechnicach uchwała co następuje:

§ 1. Postanawia się wnieść skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 grudnia 2022 r., sygn. akt II SA/Wr 570/22, stwierdzającego niezgodność z prawem uchwały nr XLVIII/391/18 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 22 marca 2018 r., w przedmiocie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Siechnice dla terenu obejmującego części obrębów Radwanice, Siechnice, Prawocin, Zębice i Grodziszów, w części dotyczącej drogi krajowej nr 94 na terenie jednostek oznaczonych symbolami KD-Pr9, KD-Ze15 i KD-Gd4.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Siechnic

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

Roman Kasprowicz



Uzasadnienie  
do projektu uchwały

Rady Miejskiej w Siechnicach w sprawie wniesienia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 grudnia 2022 r., sygn. akt II SA/Wr 570/22.

W dniu 1 lutego 2023 r. do Urzędu Miejskiego w Siechnicach doręczono wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 grudnia 2022 r., sygn. akt: II SA/Wr 570/22, wraz z uzasadnieniem.

W wyroku Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej planowanej nowej drogi krajowej nr 94 na terenie jednostek oznaczonych symbolami KD-Pr9, KD-Ze15 i KD-Gd4.

Przedmiotowy wyrok jest drugim już wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (dalej WSA) w tej sprawie, gdyż poprzedni wyrok WSA (z dnia 19 grudnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Wr 455/18) został zaskarżony do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej NSA), który wyrokiem z dnia 18 maja 2022 r. (sygn. akt: II OSK 1165/19) uchylił w/w wyrok WSA i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez WSA.

WSA ponownie rozpatrzyło więc sprawę ze skargi Pana ██████████ na uchwałę nr XLVIII/391/18 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 22 marca 2018 r., w przedmiocie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Siechnice dla terenu obejmującego części obrębów Radwanice, Siechnice, Prawocin, Zębice i Grodziszów.

Zaznaczyć należy, że NSA przyznało rację Gminie Siechnice, która zakwestionowała poprzedni wyrok WSA z dnia 19 grudnia 2018 r. (sygn. akt: II SA/Wr 455/18) uchylający przedmiotową uchwałę jedynie w zakresie załącznika nr 2, czyli ujednoliconego rysunku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Siechnice, w części obejmującej działkę nr 148/1 w obrębie Zębice.

Obecny wyrok WSA z dnia 13 grudnia 2022 r. (sygn. akt II SA/Wr 570/22) również jest nie do zaakceptowania, gdyż stwierdza nieważność załącznika nr 2 (ujednoliconego rysunku studium) jedynie w zakresie terenów oznaczonych symbolami KD-Pr9, KD-Ze15 i KD-Gd4, a pozostawiając inne przeznaczenia terenów znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie wprowadzone w tą zmianą studium z 2018 r.

W konsekwencji zaistniała więc taka sytuacja, że wyrok WSA usunął ze studium nowy przebieg planowanej drogi (tereny oznaczone symbolami KD-Pr9, KD-Ze15 i KD-Gd4) wprowadzony zmianą z 2018 r., mającej stanowić zgodnie z zapisami studium „obejście drogowe miasta Siechnice i miejscowości Groblice na terenie gminy Siechnice”, a pozostawił przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami CE-Ze2, CE-Ze3, CE-Ze4, CE-Ze5, CE-Ze6, CE-Gd3 i CE-Gd12 wprowadzone zmianą studium z 2018 r. w miejsce terenów oznaczonych symbolami AG-Ze1, AG-Ze2 i AG-Gd1. Obecnie przebieg planowanej drogi mającej stanowić

„obejście drogowe miasta Siechnice i miejscowości Groblice na terenie gminy Siechnice” nie ma więc swojej kontynuacji w studium.

Taki stan rzeczy sprawia, że nie jest możliwe kontynuowanie prac nad sporządzonym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego obrębu Zębice dla terenu zlokalizowanego w rejonie ulicy B. Prusa – Etap II, którego realizacja została zapoczątkowana uchwałą nr VI/41/11 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 17 marca 2011 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Zębice dla terenu zlokalizowanego w rejonie ulicy B. Prusa (zmienioną uchwałą nr VII/76/19 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 28 marca 2019 r. – w zakresie etapowania prac nad tym projektem planu, w związku z pierwszym wyrokiem WSA z dnia 19 grudnia 2018 r.).

Po zapoznaniu się z uzasadnieniem wyroku WSA z 13 grudnia 2022 r. stwierdzono więc, że konieczne jest wniesienie skargi kasacyjnej do NSA w celu wyeliminowania z obiegu prawnego tego wyroku, w wyniku którego nie jest możliwe dalsze kontynuowanie prac planistycznych nad w/w projektem planu, ani uchwalenie w przyszłości jakiegokolwiek innego planu miejscowego, gdyż w jego ustaleniach zabrakłoby terenów mających stanowić kontynuację planowanej drogi mającej stanowić „obejście drogowe miasta Siechnice i miejscowości Groblice na terenie gminy Siechnice”.

W przypadku niewniesienia skargi do NSA od przedmiotowego wyroku WSA konieczne będzie podjęcie nowej uchwały o przystąpieniu do zmiany studium w zakresie obejmującym wszystkie wyżej wspomniane tereny w celu doprowadzenia do prawidłowego stanu jego ustaleń, pozwalających na późniejsze sporządzenie właściwych nowych planów miejscowych. Takie rozwiązanie wiąże się jednak z dodatkowymi wydatkami z budżetu Gminy Siechnice, w związku z koniecznością zlecenia wykonania projektu zmiany studium osobie posiadającej odpowiednie wykształcenie i możliwości techniczne (wykonawcy z zewnątrz), która sporządzi go zgodnie z obowiązującymi wymogami wynikającymi z przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 z późn zm.) – w tym m.in. opracowanie projektu rysunku zmiany studium w odpowiednim programie, sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko zmiany studium oraz utworzenie danych przestrzennych dla tego dokumentu.

Wobec powyższego niezbędne jest złożenie skargi kasacyjnej od przedmiotowego wyroku WSA i zakwestionowanie zasadność podjętego rozstrzygnięcia.

Burmistrz Siechnic  
Milan Ušák

✓

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 grudnia 2022r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Olga Białek  
Sędziowie: Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński (spr.)  
Asesor WSA Marta Pawłowska  
Protokolant: Wiktoria Sojka-Ratajczyk

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 listopada 2022 r.  
sprawy ze skargi [REDAKTED]

na uchwałę Rady Miejskiej w Siechnicach  
z dnia 22 marca 2018 r. nr XLVIII/391/18

w przedmiocie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków  
zagospodarowania przestrzennego gminy Siechnice dla terenu obejmującego części  
obrobów Radwanice, Siechnice, Prawocin, Zębice i Grodziszów

- I. **stwierdza niezgodność z prawem zaskarżonej uchwały wraz z załącznikami w części dotyczącej drogi krajowej nr 94 na terenie jednostek oznaczonych symbolami: KD-Pr9, KD-Ze15 i KD-Gd4;**
- II. **oddala skargę w pozostałym zakresie.**



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem  
z up. Kierownika Sekretariatu  
*Emilia Warkowska*



### Uzasadnienie

Rada Miejska w Siechnicach podjęła w dniu 22.03.2018 r. uchwałę nr XLVIII/391/18 w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Siechnice (dalej: Studium). Skargę na powyższe Studium, w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, po uprzednim, bezskutecznym wezwaniu Rady Miejskiej Siechnice do usunięcia naruszenia prawa, wniósł [REDAKTOWANE] (dalej: skarżący).

Skarżący wywodził, że uchwała narusza przysługujący mu interes prawny. Twierdził bowiem, że w Gminie Siechnice obowiązuje od roku 2003 MPZP oraz Studium z roku 2010. Według tych aktów planistycznych zaplanowano i zabezpieczono korytarz pod DK 94, który przebiegał wśród pól uprawnych i w pobliżu należącego do skarżącego gospodarstwa rolnego o pow. 5,5 ha. Planowany przebieg DK 94 był oddzielony od jego gospodarstwa rzeką Zielona. Skarżący wskazał, że przed zaskarżoną zmianą Studium przewidywało dla jego działki nr 148/1 strefę aktywności gospodarczej. Ponadto wskazał, że na podstawie obowiązującego od 15 lat MPZP uzyskał pozwolenie na budowę, w tym na budowę budynków mieszkalnych, zabudowań gospodarczych oraz stawów rybnych. Gmina zaskarżoną uchwałą przesunęła planowaną drogę na należące do skarżącego nieruchomości. Taka zmiana narusza jego interes prawny. Rada zaskarżoną zmianą Studium nie uwzględniła bowiem dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania oraz uzbrojenia terenu. Jednocześnie na miejscu po przesunięciu drogi zaplanowano nowe tereny pod zabudowę. Tym samym nastąpiła nieproporcjonalna ingerencja w prawo własności nieruchomości przysługującego skarżącemu oraz naruszenie u.p.z.p. (art. 6 ust. 1 i 2, art. 10 ust. 1, art. 1 ust. 2, art. 65 ust. 2) i art. 112 ust. 3 u.g.n. (Dz. U. z 2018 r., poz. 2204), skoro do czasu uchwalenia zmiany droga planowana była przez teren niezabudowane. Naruszeń procedury skarżący upatrywał w jednoczesnym prowadzeniu postępowań w sprawie zmiany Studium i uchwalenia MPZP, co dezorientowało osoby zainteresowane treścią zmian, w skróceniu terminu wnoszenia uwag do projektu Studium, a przede wszystkim skutkowało zmanipulowaniem uwag skarżącego. Ponadto Burmistrz przeinaczył treść uwagi w dokumentacji planistycznej, co uniemożliwiło radnym głosowanie w sprawie rzeczywistej treści uwagi.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Wskazał na bezzasadność skargi w zakresie przekroczenia władztwa planistycznego poprzez naruszenie prawa własności działki nr 148/1 w ten sposób, że uchwała zmieniająca Studium uniemożliwia lub co najmniej utrudnia realizację inwestycji na tej działce. W tym zakresie Burmistrz wskazał, że Studium nie jest aktem prawa miejscowego i na jego postawie nie wydaje się decyzji administracyjnych. Zgodnie z obecnym MPZP działka nr 148/1, położona jest na obszarze przeznaczonym pod teren produkcji rybackiej z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej. Dalej podał, po ogłoszeniu o przystąpieniu do zmiany Studium nie wpłynęły wnioski. Natomiast w piśmie Rady Sołeckiej wsi Zębice podpisanym przez mieszkańców postulowano zniesienie strefy aktywności gospodarczej i zlokalizowanie na tym terenie przebiegu planowanej drogi krajowej nr 94. Nowy przebieg drogi uzyskał wymagane opinie i uzgodnienia, w tym GDDKiA. Po pierwszym wyłożeniu projektu Studium wpłynęły uwagi mieszkańców podtrzymujące postulat zmiany przebiegu drogi. Po drugim wyłożeniu projektu wniósł uwagę skarżący. Została one negatywnie rozpatrzona najpierw przez Burmistrza, a następnie przez Radę w załączniku nr 3 do uchwały. Rada twierdził, że przy uchwalaniu zaskarżonej zmiany Studium nie przekroczone granic władztwa planistycznego i w sposób nieuzasadniony nie naruszono prawa własności nieruchomości skarżącego.

Skarżący w piśmie procesowym z 07.08.2018 r. podtrzymał zarzuty dotyczące przekroczenia granic władztwa planistycznego i bezzasadnego naruszenia prawa własności. Powtórzył również twierdzenie, że jednoczesne prowadzenie obu procedur planistycznych naruszało ustawę. Uwaga skarżącego nie została rozpatrzona w sposób należyty. Dołączył notatkę służbową ze spotkania Burmistrza z mieszkańcami Zębic, które odbyło się po wniesieniu przez nich sprzeciwu wobec projektowanych zmian Studium. Uzgodniono przesunięcie planowanego przebiegu drogi krajowej 94 w pobliże torów kolejowych. Dołączył ponadto pismo Stowarzyszenia Zębic do Burmistrza sprzeciwiające się nowej trasie DK 94. Z treści tych pism skarżący wywodził, że stanowisko mieszkańców Zębic w kwestii przebiegu drogi krajowej nr 94 nie było jednolite.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z 19.12.2018 r., sygn. akt II SA/Wr 455/18, w punkcie pierwszym, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej wymieniony w § 2 pkt 2 Załącznik nr 2 - ujednolicony rysunek studium, w zakresie przebiegu drogi krajowej nr 94 na terenie jednostki

oznaczonej KD-Ze 15 przez działkę nr 148/1 w Zębicach stanowiącą własność skarżącego, zaś w punkcie drugim, oddalił skargę w pozostałym zakresie. W ocenie Sądu naruszenie interesu prawnego skarżącego właściciela nieruchomości było ewidentne, skoro zaskarżona uchwała zawierała ustalenie konkretnego przebiegu drogi krajowej, obecnie przeniesione do nowego MPZP bez zmian i w sposób dosłowny. Streszczając przedstawiony przez strony stan faktyczny sprawy i zagadnienia wymagające rozstrzygnięcia Sąd wskazał, że zamiar przeniesienia drogi był właściwie obojętny dla GDDKiA, gdyż nie było ono planowane, a jak wynika z pisma Zarządu Województwa Dolnośląskiego z 20.02.2014 r. zmiana przebiegu nie była wprowadzona do programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015. Podmioty te sugerowały raczej przeznaczenie terenu nie pod drogę krajową, lecz na rezerwę terenową z zakazem zabudowy, jeżeli już organ wprowadza zmianę, której zrealizowanie w najbliższych latach jest nierealne, oraz nieprzewidzianą przez kogokolwiek poza gminą. Sąd stwierdził, że w aktach planistycznych oraz w odpowiedzi na wezwanie i na skargę, nie ma przedstawionych analiz lub rozważań na temat racjonalności przeniesienia drogi, przemawiających za i przeciw argumentów, wyważania związanych z tym interesów publicznego i prywatnych, realności przeznaczenia terenu pod drogę czy raczej jej rezerwę, nie wiadomo czy, kiedy i przez kogo wykorzystaną itp. Rada argumentuje jedynie, że część mieszkańców wsi (zapewne właściciele domów położonych przy drodze) postulowała przeniesienie drogi oraz że zgodę na to wyraziły organy uzgadniające. W ocenie Sądu istotne było ustalenie, że organ rozstrzygając o nieuwzględnieniu uwagi skarżącego przedstawił jej treść przeinaczoną, pozbawioną istotnego sensu. Sąd zauważył, że organ debatował nad inną uwagą, niż rzeczywiście zgłoszona, lub w ogóle nie rozstrzygał co do uwagi skarżącego, skoro pominął jej istotną treść. Wobec tego organ w rzeczywistości nie wydał tego rozstrzygnięcia w odniesieniu do uwagi skarżącego, która została rozpatrzona z pominięciem jej istotnej treści. Przedstawiona organowi treść uwagi skarżącego wprowadzała bowiem w błąd, że nie sprzeciwia się on nowemu przeznaczeniu swej nieruchomości. Mogło to mieć istotny wpływ na sposób rozstrzygnięcia co do tej uwagi, a pośrednio na treść zaskarżonej uchwały. Zmiany przebiegu drogi DK 94 organ dokonał z własnej inicjatywy, bez odwołania się do aktów planistycznych lub programów wyższego rzędu. Sąd stwierdził przy tym, że w ujednoczonym tekście Studium nie ma fragmentów precyzujących zmieniony przebieg drogi nr 94 (określonej w studium



**Sygn. akt II SA/Wr 570/22**

jako KD-Ze15 i w nowym MPZP jako 1KDGP). Uzasadniona jest zatem, zdaniem Sądu, ocena, że nastąpiło istotne naruszenie zasad sporządzania Studium oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.), co uzasadniało stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części naruszającej interes prawny skarżącego.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła Gmina Siechnice, domagając się uchylecia zaskarżonego wyroku i odrzucenia skargi, bądź jej oddalenia, ewentualnie, uchylecia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania. Wyrokowi temu zarzucono naruszenie:

- art. 101 ust. 1 u.s.g. - poprzez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że w wyniku podjęcia zaskarżonej uchwały doszło do naruszenia interesu prawnego skarżącego i naruszenie to ma charakter realny i konkretny przez co legitymuje go do wniesienia skargi w niniejszej sprawie, podczas gdy wobec faktu, że studium jest aktem skierowanym do organów Gminy i dla nich wiążącym, nie wpływa ono bezpośrednio na sferę praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych względem Gminy i nie może naruszyć swoimi postanowieniami interesu prawnego tych podmiotów;

- art. 28 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 oraz 6 ust. 1 u.p.z.p. - poprzez niewłaściwe zastosowanie, polegające na uznaniu, że skarżona uchwała, w zakresie w jakim zmienia przebieg drogi krajowej DK nr 94, stanowi naruszenie zasad sporządzania Studium, w konsekwencji stanowi przejaw nadużycia władztwa planistycznego, albowiem brak jest dowodów na wyważenie przez organ interesu publicznego i prywatnego, nadto naruszono zasadę proporcjonalności i równości wobec prawa, podczas gdy zmiana studium w zakresie przebiegu drogi była wyrazem uwzględnienia licznych i konsekwentnych postulatów społeczności wsi Zębice, w ocenie Gminy spowodowała korzystniejsze dla wsi położenie drogi poprzez odsunięcie od jej zabudowań; ponadto zmiana taka była przewidziana w treści pierwotnego brzmienia Studium, niekwestionowanego przez skarżącego;

- art. 28 ust. 1 w zw. z art. 12 ust. 1 i art. 11 pkt 9 u.p.z.p. - poprzez niewłaściwe zastosowanie, polegające na uznaniu, że skarżona uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem trybu jej uchwalenia, poprzez przeinaczenie uwag skarżącego bądź też rozstrzygnięcie innych uwag niż rzeczywiście zgłoszone;

## Sygn. akt II SA/Wr 570/22

- art. 28 ust. 1 u.p.z.p. - poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że w przedmiotowej sprawie wyrazem zastosowania przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. będzie stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej wymieniony w § 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały załącznik nr 2 - ujednociony rysunek studium w zakresie przebiegu drogi krajowej nr 94 na terenie jednostki oznaczonej KD-Ze 15 przez działkę nr 148/1 w Zębicach, stanowiącą własność skarżącego; podczas gdy prawidłowa wykładnia przepisu winna prowadzić do wydania rozstrzygnięcia mocą którego stwierdzona zostałaby nieważność takiej części uchwały, że pozostała w obrocie jej część stanowi logiczną i poprawną całość, nadającą się do realizacji;

- art. 28 ust. 1 u.p.z.p. - poprzez niewłaściwe zastosowanie i stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej wymieniony w § 2 pkt 2 załącznik nr 2 - ujednociony rysunek studium bez jednoczesnego stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie części tekstowej - Tom III, a przez to pozostawienie w obrocie prawnym niespójnego i niepoprawnego aktu.

Ponadto autor skargi kasacyjnej podniósł zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. - poprzez wadliwe uzasadnienie wyroku polegające na niewyjaśnieniu podstawy prawnej rozstrzygnięcia w zakresie przyjęcia, że skarżący ma legitymację prawną do wniesienia skargi w niniejszej sprawie oraz w zakresie stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części przy jednoczesnym pozostawieniu w mocy uchwały nie stanowiącej logicznej i poprawnej całości; przy czym wadliwość ta jest istotna, gdyż braki uzasadnienia uniemożliwiają kontrolę instancyjną zaskarżonego rozstrzygnięcia w jego zasadniczych elementach.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 18.05.2022 r., sygn. akt II OSK 1165/19 uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania oraz odstąpił od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania w całości. W motywach swojego rozstrzygnięcia Sąd ten wskazał, że skarga kasacyjna została oparta na usprawiedliwionych podstawach, chociaż nie wszystkie podniesione w niej zarzuty były trafne. W tym ostatnim aspekcie Sąd uznał, że nie jest trafne stanowisko autora skargi kasacyjnej na temat braku podstaw do przyjęcia, że obowiązujące Studium narusza interes prawny skarżącego, albowiem nie zmienia w żaden sposób przeznaczenia terenu, na którym działki skarżących są zlokalizowane. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 28 ust. 1 w zw. z art. 12 ust. 1 i art. 11 pkt 9 u.p.z.p. przez niewłaściwe zastosowanie, polegające na uznaniu, że skarżona uchwała została

podjęta z istotnym naruszeniem trybu jej uchwalenia, poprzez przeinaczenie uwag skarżącego bądź też rozstrzygnięcie innych uwag niż rzeczywiście zgłoszone, NSA stwierdził, że przyjęcie przez WSA, że wadliwie rozpoznano zarzut skarżącego (co w istocie w motywach skargi kasacyjnej nie zostało zanegowane, skoro stwierdzono w niej: „nawet jeśli miało miejsce”), nie było jedynym powodem uwzględnienia skargi. NSA zauważył przy tym, że zasadniczym powodem było uznanie, że w sprawie tej doszło do nadużycia władztwa planistycznego przez „dowolne, niczym nieumotywowane naruszenie istoty prawa własności, bez zachowania zasady proporcjonalności i równości wobec prawa”, a kwestia rozpoznania zarzutu jedynie dodatkowo miała świadczyć o wadliwości podjętej uchwały w odniesieniu do nieruchomości skarżącego.

Uzasadnione podstawy znalazły natomiast zdaniem NSA zarzuty naruszenia art. 28 ust. 1 u.p.z.p. - przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że w sprawie wyrazem zastosowania przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. będzie stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej wymieniony w § 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały załącznik nr 2 - ujednoczony rysunek Studium w zakresie przebiegu drogi krajowej nr 94 na terenie jednostki oznaczonej KD-Ze 15 przez działkę nr 148/1 w Zębicach, stanowiącą własność skarżącego, jak również przez stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej wymieniony w § 2 pkt 2 Załącznik nr 2 - ujednoczony rysunek studium bez jednoczesnego stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie części tekstowej - Tom III, a przez to pozostawienie w obrocie prawnym niespójnego i niepoprawnego aktu.

Takie rozstrzygnięcie prowadzi bowiem do pozostawienia w obrocie prawnym uchwały, która nie stanowi spójnej i logicznej całości, gdyż droga krajowa nr 94, jako obiekt liniowy, otrzymała w skarżonym Studium częściowo nowy przebieg przez szereg nieruchomości. Stwierdzenie nieważności jedynie jej przebiegu na terenie działki skarżącego powoduje, że w obrocie prawnym pozostaje Studium, które nie może stanowić podstawy dalszych działań planistycznych gminy. Ponadto kwestionując uchwałę w zakresie przyjętym przez Sąd I instancji należało również uwzględnić unormowania zawarte w części tekstowej Studium dotyczące przebiegu drogi krajowej nr 94 na terenie działki skarżącego.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. NSA uznał, że chociaż uzasadnienie zaskarżonego wyroku pozwala na jego kontrolę, to jednak Sąd I instancji nie wyjaśnił w należyty sposób, dlaczego stwierdził nieważność

zaskarżonej uchwały w opisanej przez siebie części, w sytuacji gdy rozstrzygnięcie to dotyczyło obiektu liniowego. WSA wskazał co prawda, że stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części naruszającej interes prawny skarżącego w I instancji, jednak stwierdzenie takie pomijało fakt, że plan miejscowy, w którym obiekt liniowy nie stanowi jednej całości, gdyż z jego przebiegu wyłączono niektóre jego odcinki, nie stanowi spójnej i logicznej całości.

Jeżeli zaś chodzi o zarzut naruszenia art. 28 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 oraz 6 ust. 1 u.p.z.p. - poprzez niewłaściwe zastosowanie, polegające na uznaniu, że skarżona uchwała, w zakresie w jakim zmienia przebieg drogi krajowej DK nr 94, stanowi naruszenie zasad sporządzania studium i w konsekwencji stanowi przejaw nadużycia władztwa planistycznego, to zdaniem NSA, jego merytoryczna ocena będzie możliwa dopiero w sytuacji, gdy Sąd I instancji w swych rozważaniach uwzględni liniowy charakter ujętej w planie miejscowym drogi krajowej nr 94.

Ponownie rozpoznając sprawę WSA w swych rozważaniach uwzględni, że droga krajowa nr 94, której nowy przebieg przewidziany w zaskarżonej uchwale został zakwestionowany, stanowi obiekt liniowy, a następnie rozważy wszystkie istotne dla rozstrzygnięcia okoliczności.

W piśmie procesowym z 16.11.2022 r. skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości oraz przyznanie i zwrot należnych kosztów. Skarżący wskazał, że dla rozstrzygnięcia sprawy istotnym pozostaje przekroczenie przez Radę władztwa planistycznego poprzez równoległe prowadzenie czynności związanych z uchwaleniem Studium oraz planu miejscowego. Skarżący powołał się również na ochronę prawną wynikającą z art. 65 u.p.z.p. Ponadto nie zgodził się ze stanowiskiem organu na temat braku wykazania przez niego naruszenia interesu prawnego w skarżeniu zmiany Studium.

Na rozprawie w dniu 22.11.2022 r. skarżący podtrzymał skargę wraz z argumentacją w niej zawartą.

Pełnomocnik Rady Miejskiej w Siechnicach - r.pr. Magdalena Abrich wniosła o oddalenie skargi. Odnosząc się do zaleceń wynikających z wyroku NSA, pełnomocnik podniósł, że rozwiązania przyjęte w zaskarżonym akcie dotyczące drogi DK 94, nie stanowią naruszenia władztwa planistycznego. W trakcie procedury planistycznej analizowano bowiem interesy wszystkich mieszkańców Zębic, szeroko przy tym prowadząc konsultacje z udziałem mieszkańców oraz Rady Sołeckiej co do planowanego przebiegu spornej drogi. Zwrócono przy tym uwagę, że jest naturalnym

fakt, że drogi, które dotychczas przebiegały przez środek danej miejscowości powinny być przenoszone na jej obrzeża. Pełnomocnik wnioskował przy tym o uwzględnienie przez Sąd okoliczności, że w uchwale Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z 16.06.2020r. w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego Województwa Dolnośląskiego uwzględniono ustalenia lokalizacyjne dotyczące planowanego przebiegu drogi DK 94, które wynikają z zaskarżonego Studium.

Drugi z pełnomocników Krzysztof Witkowski potwierdził fakt prowadzenia równoległe procedury planistycznej dotyczącej kwestionowanego Studium oraz zmiany MPZP. Zaznaczył, że wobec złożenia przez skarżącego niniejszej skargi uchwalony został jedynie MPZP (uchwała z 16 grudnia 2020 r.), który nie obejmował obszaru, na którym znajduje się należąca do skarżącego nieruchomości. Procedura uchwalenia zmiany planu dotyczącego obszaru gminy, na którym znajduje się nieruchomości skarżącego nie została jeszcze zakończona. Dla obszaru, na którym znajduje się nieruchomości skarżącego, obowiązuje zatem MPZP z 2002 r. Odnosząc się do wniosku skarżącego o unieważnienie uchwały w całości, pełnomocnik podniósł, że takie orzeczenie mogłoby zniweczyć trwające aktualnie procedury planistyczne, które zmierzają do zmiany MPZP dla innych obszarów gminy, które znajdują się poza Zębicami, a prowadzone są w oparciu o zaskarżone Studium.

Na rozprawie w dniu 22.11.2022 r. zobowiązano pełnomocnika organu do uzupełnienia akt planistycznych o prawidłowe załączniki graficzne do zmiany Studium oraz o dokumentację planistyczną obrazującą przebieg planowanej drogi DK nr 94 na obszarze całej gminy, wynikający z zaskarżonego Studium, jak też przebieg tej drogi przed uchwaleniem zaskarżonego Studium.

Przy piśmie z 29.11.2022 r. pełnomocnik Rady Miejskiej w Siechnicach przedłożył dokumenty planistyczne w postaci: 1) Studium (przyjętego uchwałą nr XXXIX/291/10 z 19.08.2010 r.); 2) zmiany Studium dla terenu obejmującego część obrębu Żerniki Wrocławskie w rejonie centrum miejscowości (przyjętego uchwałą nr XVI/132/16 z 21.11.2016 r.); 3) zmiany Studium dla terenu obejmującego część obrębów Radwanice, Siechnice, Prawocin, Zębice i Grodziszów (przyjętego uchwałą nr XLVIII/391/18 z 22.03.2018 r.) - dowód z tych dokumentów przeprowadzono poza rozprawą.

Ponadto w piśmie tym pełnomocnik wyjaśnił, że zmiana Studium przyjęta w 2016 r. obejmowała jedynie część obrębu Żerniki Wrocławskie (w obszarze centrum miejscowości Żerniki Wrocławskie), natomiast zmiana Studium przyjęta w 2018 r.

obejmowała część obrębów Radwanice, Siechnice, Prawocin, Zębice i Grodziszów. Zmiana uchwalona w 2018 r. nie dotyczyła tylko i wyłącznie zmiany przebiegu trasy planowanej drogi oznaczonej na terenie obrębu Zębice symbolem KD-Ze15, ale obejmowała również inne tereny wprowadzając dla nich różne zmiany. Zmiany te przedstawiono na załączonym rysunku ze wskazaniem terenów objętych zmianą Studium z 2016 r. oraz terenów, dla których zmiana Studium została uchwalona w 2018 r. Ponadto na pomniejszonym rysunku Studium (po zmianach z 2018 r.) przedstawiony został przebieg całej planowanej drogi, mającej stanowić obwodnicę miasta Siechnice i miejscowości Groblice oraz części miejscowości Zębice znajdującej się bezpośrednio w sąsiedztwie drogi krajowej nr 94. Wyjaśniono przy tym, że rezerwa terenów pod planowaną drogę ma na celu zabezpieczenie gruntów pod przyszłą realizację drogi, która ma odciążać obecną drogę krajową nr 94, będącą ważnym szlakiem komunikacyjnym na trasie Wrocław - Opole.

Wyjaśniono również, że planowana w Studium droga, stanowiąca inwestycje liniową, ma swój początek na obszarze działek nr 198/1, 198/2 i 199/1 w obrębie Siechnice, a następnie przebiega przez kilkanaście działek w obrębie Siechnice - aż do granicy tego obrębu geodezyjnego z obrębem Święta Katarzyna. Na granicy tych obrębów znajdują się tory kolejowe. Na obszarze obrębu Siechnice teren planowanej obwodnicy oznaczony został symbolem KD-Si24. Później obwodnica ta biegnie niewielkim odcinkiem w granicach obrębu ewidencyjnego Święta Katarzyna i z powrotem wraca w granice miasta Siechnice - obręb Prawocin, aż do granic tego obrębu na styku z obrębem Zębice. Wspomniany wyżej odcinek planowanej obwodnicy na terenie obrębu Siechnice ujęty jest w obowiązującym MPZP miasta Siechnice - rejon ulic Bzowej, Kalinowej i Prawocińskiej (uchwała nr L/316/2013 z 17.10.2013 r.), natomiast odcinek w obrębie Święta Katarzyna ujęty jest w projekcie MPZP miejscowości Święta Katarzyna dla całego obrębu Święta Katarzyna (sporządzanego na podstawie uchwały nr XXIX/216/16 z 22.09.2016 -r.) i uzyskano już zgodę na zmianę przeznaczenia rolnego na cele nierolne - tj. pod drogę obejście drogi krajowej (decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 07.05.2021 r.). Dalej zauważono, że w Studium przyjętym w 2010 r. przebieg planowanej obwodnicy na terenie obrębu Zębice jest odmienny niż na terenie obrębów Prawocin i Groblice, sąsiadujących z nim bezpośrednio, na których to liniowe przedsięwzięcie ma swoją kontynuację. Na terenie wspomnianych obrębów przewidziano bowiem przebieg tejże drogi w bezpośrednim sąsiedztwie linii kolejowej i prawie że równoległe do niej.



Zmiana lokalizacji przebiegu tej drogi wprowadzona w Studium w 2018 r. miała na celu zminimalizowanie obszaru negatywnego oddziaływania planowanej drogi poprzez jej maksymalne możliwe zbliżenie do istniejącej linii kolejowej powodującej już obecnie znaczne oddziaływanie na tereny zurbanizowane. Budowa drogi w większej odległości od linii kolejowej powoduje bowiem zwiększenie obszaru negatywnego oddziaływania na środowisko wykluczając tym samym większe powierzchnie terenów spod możliwości ich przyszłego rozwoju. Ponadto powołując się na treść art. a ust. 3 u.p.z.p. pełnomocnik organu zauważył, że w trakcie sporządzania zmiany Studium (uchwalonej w 2018 r.) umożliwiono, zgodnie z przepisem art. 11 pkt 8 u.p.z.p., osobom zainteresowanym składanie wniosków oraz uwag do przedmiotowej zmiany studium. Organ sporządzający - projekt zmiany studium dochował zatem wszelkiej staranności podczas przeprowadzania procedury planistycznej, aby umożliwić zapoznanie się ze sporządzanym dokumentem oraz wypowiedzenie się w kwestii jego zapisów. Rada zdecydowała, że ważniejszy jest interes publiczny (wnioski mieszkańców składane za pośrednictwem Rady Sołeckiej Zębice) aniżeli interes prywatny pojedynczej jednostki, co nie jest naruszeniem procedury ani nie stanowi przekroczenia uprawnień. Stanowisko takie znajduje oparcie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w tym w wyroku z 17.03.2022 r. (sygn. akt: II OSK 884/21). Podkreślono dalej, że na podstawie Studium (po wprowadzonych w 2018 r. zmianach) uchwalony został MPZP obrębu Zębice dla terenu zlokalizowanego w rejonie ulicy B. Prusa - Etap I (uchwała nr XLVIII/433/21 Rady Miejskiej w Siechnicach z 16.12.2021 r. (prawidłowa data to: 23.12.2021r. – uwaga Sądu), ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 29.12.2021r., poz. 6285). Ponadto na podstawie obecnego Studium (po wprowadzonych w 2018 r. zmianach) prowadzone są procedury zmierzające do uchwalenia innych MPZP - sporządzany jest między innymi projekt planu dla obszaru obejmującego część obrębu Prawocin, gmina Siechnice - Etap II.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

W niniejszej sprawie, po przeprowadzeniu analizy zgromadzonego materiału oraz rozważeniu stanowisk stron i podniesionych przez nie argumentów, Sąd stwierdza, że skarga z znacznej części zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie należy podnieść, że po myśli art. 3 § 1 ustawy z 30.08.2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.) - dalej: p.p.s.a., sądy administracyjne w zakresie swojej właściwości sprawują kontrolę działalności administracji publicznej stosując środki określone w ustawie. Zgodnie zaś z treścią art. 134 § 1 przywołanej ustawy, sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związanym zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Sprawowana przez ten sąd kontrola obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, a także akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż akty prawa miejscowego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej, co wynika z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. Po myśli art. 147 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 tej ustawy, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Zgodnie z art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z 08.03.1990 r. (Dz. U. z 2022 r., poz. 559) – dalej: u.g.n. - nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Ustęp 2 powołanego przepisu stanowi z kolei, że jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu terminu określonego w ust. 1, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem. Uchwała lub zarządzenie tracą moc prawną z dniem orzeczenia o ich niezgodności z prawem. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego co do skutków takiego orzeczenia stosuje się odpowiednio. Zatem w przypadku stwierdzenia, że uchwała w narusza prawo, Sąd nie orzeka o nieważności uchwały lecz stwierdza o niezgodności uchwały z prawem (art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 94 ust. 2 u.s.g.).

W niniejszej sprawie zaskarżona uchwała w sprawie zmiany Studium, która nie jest aktem prawa miejscowego, została podjęta w dniu 22.03.2018 r., co czyni - zgodnie z powołaną regulacją - niedopuszczalnym stwierdzenie jej nieważności.

Niniejsza sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu wyrokiem Naczelnego

## **Sygn. akt II SA/Wr 570/22**

Sądu Administracyjnego z 18.05.2022 r., sygn. akt II OSK 1165/19, wydanym na skutek skargi kasacyjnej organu od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 19.12.2018 r., sygn. akt II SA/Wr 455/18.

Zgodnie z art. 190 p.p.s.a. Sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelną Sąd Administracyjny. Artykuł ten znajduje zastosowanie, gdy doszło do orzeczenia, o którym mowa w art. 185 § 1 p.p.s.a., a mianowicie, gdy zaszła konieczność ponownego rozpoznania sprawy przez wojewódzki sąd administracyjny. Ta sytuacja ma miejsce w rozpoznawanej sprawie. Sąd pierwszej instancji rozpoznający sprawę ponownie, nie może dokonać interpretacji przepisów w sposób odmienny niż wynikająca z orzeczenia wydanego w wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej. Związanie wykładnią prawną dotyczy zarówno sądu rozpoznającego sprawę ponownie, jak również organu administracyjnego, do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia, chyba że nastąpi zmiana stanu prawnego, powodująca, że pogląd prawny NSA staje się nieaktualny. Oznacza to, że orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wywiera skutki wykraczające poza zakres postępowania sądowo-administracyjnego, a jego oddziaływaniem objęte jest także przyszłe postępowanie administracyjne w sprawie.

Badając ponownie legalność zaskarżonego aktu Sąd związany był wykładnią zaprezentowaną w wyroku NSA. Wskazany wyrok w istotny sposób determinuje treść niniejszego orzeczenia, ponieważ Naczelną Sąd Administracyjny w swoim orzeczeniu w kilku miejscach wypowiedział się w sposób jednoznaczny, przesądzając treść niniejszego orzeczenia.

Przed wszystkim Naczelną Sąd Administracyjny podzielił stanowisko tutaj sądu co do legitymacji skarżącego w zaskarżeniu zmiany Studium. Wprawdzie na rozprawie pełnomocnik organu wskazał, że procedowana równolegle zmiana Studium i nowego MPZP nie zakończył się jednoczesnym uchwaleniem tych dwóch aktów planistycznych, ponieważ uchwalony został jedynie MPZP (uchwała z 16.12.2020 r.), który nie obejmował obszaru, na którym znajduje się należąca do skarżącego nieruchomości. W tym miejscu przyjdzie jednak zauważyć, że uchwałą nr XLVIII/433/21 Rady Miejskiej w Siechnicach z 16.12.2021 r. przyjęto miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obręb Zębice dla terenu zlokalizowanego w rejonie ulicy B. Prusa – Etap I, którego postanowienia bez zmian i w sposób dosłowny przenoszą ustalenia kwestionowanego Studium, w tym dotyczące terenów

## Sygn. akt II SA/Wr 570/22

znajdujących się najbliższym sąsiedztwie planowanego przebiegu drogi krajowej DK 94 na wysokości należącej do skarżącego nieruchomości stanowiącej działkę nr 148/1 (nie obejmując jednak tej nieruchomości oraz spornego przebiegu drogi krajowej).

Nie ulega przy tym wątpliwości, że pierwszym i najwcześniejszym aktem w procesie tworzenia MPZP określającym zasady polityki przestrzennej jest uchwała w sprawie Studium, tym bardziej, że jego ustalenia wiążą gminę przy ustalaniu MPZP. Także wykładnia celowościowa przemawia za przyjęciem takiego stanowiska. Studium bowiem określa zasady i wytycza kierunki zagospodarowania gminy, a MPZP ma z zachowaniem tych zasad i kierunków konkretyzować zagospodarowanie terenów gminnych. W tym kontekście odnosząc się do zarzutów skarżącego przyznać należy mu rację w jednej kwestii, mianowicie w tym, że równoległego wykonywania czynności poprzedzających samo uchwalenie Studium i MPZP oraz podjęcia uchwał o uchwaleniu tych aktów w tym samym dniu nie można uznać za zachowanie prawidłowej realizacji przepisów ustawy. Procedura tworzenia MPZP wymaga dokonania określonych czynności w zgodzie z ustaloną w ustawie kolejnością, a naruszenie tej kolejności należy ocenić negatywnie. Prace nad MPZP mają bowiem sens tylko wówczas, gdy w sposób ostateczny ukształtowane i uchwalone jest Studium. W realiach sprawy kontrolowanej przez Sąd, podnoszony przez skarżącego zarzut byłby zatem uzasadniony, gdyby po pierwsze doszło do jednoczesnego uchwalenia tych dwóch aktów planistycznych, a po drugie zarzut taki przyniósłby oczekiwane przez skarżącego rezultaty, gdyby przedmiotem skargi był MPZP nie zaś Studium. Istotnym zatem naruszeniem procedury sporządzania MPZP, nie zaś Studium, jest naruszenie układu czasowego, a tym samym kolejności podejmowania aktów przesądzających o ładzie przestrzennym gminy, przez jednoczesne podjęcie uchwał w przedmiocie Studium i MPZP (por. wyrok NSA z 17.11.2016 r., sygn. akt II OSK 303/15).

Postanowienia ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jak również ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadzają innych kryteriów do oceny kontrolowanej przez sąd administracyjny uchwały organów województwa, poza kryterium zgodności z prawem. Z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Tryb sporządzania Studium należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, a zasady sporządzania planu jako merytoryczną jego zawartość (przyjęte w nim ustalenia). Istotne naruszenie trybu sporządzania Studium następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego. Natomiast naruszenie zasad to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego.

Przepis art. 1 ust. 3 u.p.z.p. wyraźnie stanowi, że ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. Rozważania te muszą oczywiście znaleźć swój wyraz w dokumentach planistycznych, a przynajmniej w odpowiedzi na wezwanie (o ile była potrzebna) lub na skargę. W aktach planistycznych, ale również w odpowiedzi na skargę, a później w dodatkowym piśmie brak jest dowodów na przeprowadzenie analiz lub rozważań na temat racjonalności przeniesienia planowanego przebiegu DK 94, zwłaszcza rozważań przemawiających za i przeciw argumentów, wyważania związanych z tym interesów publicznego i prywatnych, realności przeznaczenia terenu pod drogę czy raczej jej rezerwę nie wiadomo czy, kiedy i przez kogo wykorzystaną itp. W okolicznościach sprawy zarówno treść odpowiedzi na skargę jak i analiza dokumentacji planistycznej wskazuje, że Gmina świadoma była takiego obowiązku. Organ argumentuje jedynie, że część mieszkańców wsi (zapewne właściciele domów położonych przy drodze) postulowała przeniesienie drogi oraz że zgodę na to wyraziły organy uzgadniające. Nie są to wystarczające argumenty aby obronić dokonaną zmianę Studium, z czym też nie tylko zgodził się Naczelny Sąd Administracyjny ale uchylając wyrok tut. sądu, wskazał na konieczność rozważenia skutków wynikających z powyższego naruszenia nie tylko względem przebiegu drogi krajowej nr 94 na terenie jednostki oznaczonej symbolem KD-Ze 15 przez działkę nr 148/1 ale także w pozostałym przebiegu tejże drogi, której nowy przebieg przewidziany w zaskarżonej uchwale został zakwestionowany, biorąc pod uwagę, że jest to obiekt liniowy.

Dodatkowym argumentem świadczącym o wadliwości podjętej uchwały było ustalenie, że Burmistrz rozstrzygając o nieuwzględnieniu uwagi skarżącego przedstawił jej treść przeinaczoną, pozbawioną istotnego sensu. Rada debatował

zatem nad inną uwagą, niż rzeczywiście zgłoszona, lub po prostu w ogóle nie rozstrzygał odnośnie uwagi skarżącego, skoro pominął jej istotną treść. Przyjdzie wobec tego zauważyć, że istotnym elementem procedury planistycznej jest rozstrzygnięcie przez organ o sposobie rozpatrzenia uwag. W przypadku zmiany Studium organ w rzeczywistości nie wydał tego rozstrzygnięcia w odniesieniu do uwagi skarżącego, która została rozpatrzona z pominięciem jej istotnej treści. Przedstawiona organowi treść uwagi skarżącego wprowadzała w błąd, że nie sprzeciwia się on nowemu przeznaczeniu swej nieruchomości. Mogło to mieć istotny wpływ na sposób rozstrzygnięcia co do tej uwagi, a pośrednio na treść zaskarżonej zmiany Studium.

W konsekwencji stwierdzonych wadliwości w uchwaleniu zmiany Studium doszło do naruszenia zasady proporcjonalności (art. 1 ust. 3 u.p.z.p. w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) w postaci przekroczenia granic władztwa planistycznego (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.). Naruszenie zasady proporcjonalności polegało na braku wyważenia interesu ogólnego i jednostkowego skarżącego, na niekorzyść tego drugiego. W rezultacie dokonana przez gminę ingerencja w sferę konstytucyjnych praw i wolności skarżącego okazał się nadmierna albowiem narusza istotę prawa własności w sposób nietransparentny, a przez to niepoddający się kontroli sądowej. Zmianę przebiegu drogi krajowej nr 94 organ dokonał z własnej inicjatywy, bez odwołania się do aktów planistycznych lub programów wyższego rzędu i na wniosek pewnej grupy mieszkańców. Dopiero w uchwale Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z 16.06.2020r. w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego Województwa Dolnośląskiego, uwzględniono ustalenia lokalizacyjne dotyczące planowanego przebiegu drogi DK 94, które wynikają z zaskarżonego Studium). W celu zaspokojenia jednej grupy mieszkańców organ postanowił przekreślić istotę przysługującego skarżącemu prawa własności nieruchomości. Nie nastąpiło bowiem pewne ograniczenie jedynie sposobu korzystania z niej, lecz docelowo pozbawienie całkowite możliwości korzystania z tej nieruchomości przez skarżącego. Mogło ponadto budzić wątpliwości, na ile ustalenie przebiegu drogi mieści się w określeniu kierunków rozwoju systemów komunikacji (art. 10 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p. i § 6 pkt 5 rozporządzenia wykonawczego z 28.04.2004 r. (Dz. U. Nr 118, poz. 1233).

Kontrola zakwestionowanego skargą Studium dała podstawy do stwierdzenia, że jego treść narusza istotnie tryb sporządzania Studium jak i przepisy prawa materialnego (zasady sporządzania Studium), co uzasadniało stwierdzenie



niezgodność z prawem zaskarżonej uchwały wraz z załącznikami w części dotyczącej drogi krajowej nr 94 na terenie jednostek oznaczonych na rysunku symbolami: KD-Pr9, KD-Ze15 i KD-Gd4. W zaskarżonej zmianie Studium przeznaczenia terenów o symbolach KD-Pr9, KD-Ze15 i KD-Gd4 wyznaczają nowy przebieg korytarza dla drogi krajowej nr 94. Jest to dający się wyodrębnić w zmianie Studium nowy przebieg drogi krajowej nr 94. Odcinek bezpośrednio poprzedzający wskazany fragment zmienionego przebiegu drogi krajowej KD 94, nie został objęty zaskarżonym Studium.

Sąd stwierdził przy tym, że ze względu na specyfikę aktu planistycznego jakim jest Studium, a dodatkowo okoliczność, że kwestionowane rozwiązania dotyczą nie tylko samego przebiegu drogi publicznej, ale także obejmują powiązania tej inwestycji z system dróg lokalnych, nie było celowym ściśle wymienienie wszystkich fragmentów Studium, które dotyczą przebiegu drogi krajowej DK 94 w tekście zmienionego Studium. Tym samym stwierdzono niezgodność z prawem wszystkich zapisów Studium, które dotyczą terenów o symbolach KD-Pr9, KD-Ze15 i KD-Gd4 wyznaczających nowy przebieg korytarza dla drogi krajowej nr 94.

Wszystkie naprowadzone motywy sprawiły, że orzeczono jak w pkt I sentencji wyroku na zasadzie art. 147 § 1 p.p.s.a. Uchwała traci moc z dniem ogłoszenia orzeczenia stwierdzającego jej niezgodność z prawem. Zgodnie z art. 141 § 4 p.p.s.a. Rada Miejska w Siechnicach winna ponowić procedurę uchwalania zamiany Studium w niezbędnym zakresie, eliminując wady wytknięte tym wyrokiem, celem doprowadzenia do zgodności projektu studium z przepisami prawnymi.

O oddaleniu skargi w pozostałym zakresie – skarżący domagał się stwierdzenia nieważności dotyczącym całej uchwały - Sąd orzekł na podstawie art. 151 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem  
z up. Kierownika Sekretariatu  
*Emilia Ciołkowska*

