



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 lutego 2012 r.

Poz. 1032

WYROK NR SYGN. AKT: II SA/LU 476/11
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 18 listopada 2011 r.

w sprawie ze skargi Krzysztofa Wyszomirskiego na uchwałę Rady Miasta Łuków z dnia 3 lutego 2011 r. Nr V/32/2011 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z dnia 7 kwietnia 2011 r. Nr 49, poz. 1053

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia NSA Maria Wieczorek-Zalewska

Sędziowie: Sędzia NSA Witold Falczyński, Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski (sprawozdawca)

Protokolant: Asystent sędziego Bartłomiej Pastucha

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 10 listopada 2011 r.

sprawy ze skargi Krzysztofa Wyszomirskiego

na uchwałę Rady Miasta Łuków

z dnia 3 lutego 2011 r. Nr V/32/2011

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z dnia 7 kwietnia 2011 r. Nr 49, poz. 1053

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 1016/2, która nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia z dnia 3 lutego 2011 r. Nr V/32/2011 Rady Miasta Łuków zatwierdziła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Miasta Łuków dla terenu położonego w Łukowie pomiędzy granicami administracyjnymi miasta od strony północno – zachodniej ul. Łapiguz i terenem PKP. W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, poprzedzonej wezwaniem Rady do usunięcia naruszenia prawa, Krzysztof Wyszomirski zarzucił uchwale niezgodność ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta w zakresie ustalenia przebiegu tras rowerowych. Studium przewiduje jedynie drogi rowerowe oznaczone symbolami KDR 3 i KDR , brak jest natomiast trasy o symbolu KDR 5 , biegnącej przez działkę nr 1016/2 położoną przy ulicy Nadrzecznej, której jest współwłaścicielem.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Łuków podkreśliła, że plan miejscowy ma precyzować i uszczegóławiać ustalenia zawarte w studium. Skoro Studium nie zakazuje wyznaczania dróg rowerowych w miejscach innych niż wskazane na rysunku studium, miała prawo stwierdzić, że wyznaczenie drogi rowerowej KDR5 jest ze studium zgodne. Ponadto pas rowerowy poprowadzony jest w bezpośredniej bliskości rzeki jako odrębny ciąg od układu ulic miejskich, w związku z czym nie ma możliwości zmiany projektu planu jedynie na fragmencie. Ścieżka nie wyklucza możliwości dojazdu do otaczających ją działek.

Zgodnie z tekstem planu na terenach oznaczonych symbolami KDR dopuszcza się dojazd do posesji, które nie mają dostępu do innych dróg publicznych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Przekonanie skarżącego o wadliwości zaskarżonej części uchwały w oparciu o stwierdzenie jej niezgodności z ustaleniami studium pozbawione jest uzasadnionych podstaw. Błędne jest przede wszystkim przyjęte przez skarżącego założenie, według którego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego można zamieścić tylko takie inwestycje związane z określonym sposobem zagospodarowania przestrzennego, które wcześniej zostały ujęte w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zapatrywania tego nie sposób akceptować. Bez wątplenia studium, mimo, że nie jest aktem prawa miejscowego, to w procedurze planistycznej odgrywa istotną rolę, co wynika z jego charakteru i zakresu regulacji. Przypomnieć należy, że stosownie do art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zmianami) studium określa politykę przestrzenną gminy dla obszaru w granicach administracyjnych gminy, obejmującą zasady zagospodarowania przestrzennego, poprzez określenie uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Z art. 9 ust. 4 ustawy wynika natomiast, że ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, a ponadto, stosownie do art. 15 ust. 1 powołanej ustawy, projekt planu miejscowego powinien być sporządzony zgodnie z zapisami studium. Z powołanych przepisów nasuwa się wniosek, że studium jest zatem aktem ogólnym, wyznaczającym podstawowe kierunki zagospodarowania gminy, jednak uszczegółowienie zasad zagospodarowania następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, będącym aktem miejscowego, oczywiście z zachowaniem reguły wynikającej z art. 9 ust. 4 ustawy (wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r. II OSK 751/07). Oczywiście jest przy tym, że zakres związania o jakim mowa w tym przepisie uzależniony jest od ustaleń zawartych w samym studium. Co więcej, treść wspomnianych przepisów nie daje żadnych podstaw do nakładania na gminy konieczności dosłownego przenoszenia zapisów studium do ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przemawia za tym odmiennosc tych aktów. O ile bowiem studium, jak już wskazano, zawiera koncepcję polityki przestrzennej gminy, to w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dokonuje się przeznaczenia terenów oraz określa się sposoby zagospodarowania i zabudowy terenu przez wprowadzenie określonych wskaźników i parametrów. Przy takim założeniu argumentacja skargi nie może odnieść zamierzonego skutku. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Łuków zatwierdzone Uchwałą Rady Miasta Łuków z dnia 5 października 2007 r. Nr XII/51/2007 w pkt 9.1 stanowi wyraźnie, że dla strefy rolniczej obejmującej m.in. łąki, pastwiska i zadrzewienia śródpolne wśród wytycznych dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zapisano rozwój sieci szlaków turystycznych. Pkt 16.7 studium wskazuje natomiast, że podany w nim układ głównych szlaków rowerowych o funkcji rekreacyjnej, prowadzących głównie do terenów o funkcjach rekreacyjnych i ciekawych przyrodniczo i kulturowo jest jedynie propozycją. Jako zasadę realizacji ścieżek rowerowych zapisano konieczność uwzględnienia wartości przyrodniczych oraz kulturalno – krajobrazowych. Dopuszczono sytuowanie ścieżek rowerowych wydzielonych trasami z terenów prywatnych – szczególnie w rejonach o walorach rekreacyjnych. Z treści wyjaśnień przedstawionych podczas głosowania nad wnioskami dotyczącymi rezygnacji z wyznaczenia drogi rowerowej KDR5 wynika, że biegnie ona wzdłuż rzeki Krzny, od śródmieścia w kierunku zalewu i ośrodka rekreacyjnego Zimna Woda. Trudno uznać, że takie wyznaczenie trasy rowerowej, w terenach oznaczonych w planie, tak jak w Studium, jako użytki zielone, łąki i pastwiska (symbol ZN) nie jest wypełnieniem założeń studium. Bez znaczenia dla tej oceny jest wnoszone przez skarżącego zastrzeżenie, według którego wspomniana trasa w przeważającej części nie jest usytuowana w bezpośrednim sąsiedztwie rzeki. Istotna jest bowiem zgodność inwestycji z założeniami polityki przestrzennej Gminy, a nie konkretny przebieg drogi. Słusznie natomiast zauważył Naczelny Sąd Administracyjny, że dla stwierdzenia innego przeznaczenia określonego terenu w planie niż przewidziane to było w studium niezbędne jest wykazanie, że to inne przeznaczenie w planie miejscowym jest jednoznacznie odmienne (wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r. II OSK 44/08). Za takim rozumieniem określonego w art. 9 ust. 4 związania studium organów gminy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wydaje się przemawiać także zmiana art. 20 ust. 1 ustawy wprowadzona ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), który obecnie nakazuje przed uchwaleniem planu badanie, czy nie narusza on ustaleń studium, zamiast dotychczasowego badania zgodności ze studium. Zmiana ta, jakkolwiek powinna być oczywiście oceniana z uwzględnieniem charakteru studium, to jednak pozwala na wniosek

o elastyczniejszej niż dotychczas ocenie zgodności studium z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. W tym sensie brak jest wystarczającej argumentacji do podważenia zaskarżonej uchwały. Zgodność inwestycji ze studium nie przesądza natomiast o jej zgodności z prawem. Według art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej własność może być wprawdzie ograniczona, ale tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie w jakim nie narusza to istoty prawa własności. Chodzi tu zwłaszcza o wyrażoną w art. 31 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą proporcjonalności, oznaczającą zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98) zasada ta z jednej strony stawia przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie. Zgodzić się należy z poglądem, akcentującym, że autonomiczność decydowania o sposobie przeznaczenia i zagospodarowania terenu nie może pozostawać w oderwaniu od racjonalnego działania gminy, sprowadzającego się do przyjmowania optymalnych rozwiązań mających na celu z jednej strony dbałość o jej rozwój, z drugiej zaś poszanowanie praw właścicieli poszczególnych nieruchomości. Nakłada to z kolei na organ obowiązek wyjaśnienia przesłanek i motywów jakimi kierowano się ustalając określone przeznaczenie nieruchomości, w taki sposób, aby ich właściciele mieli przekonanie, że za takim rozwiązaniem przemawiają istotne argumenty. Uwaga ta jest tym bardziej istotna, jeśli zważyć, że na etapie wyłożenia projektu planu wpływ mieszkańców na projekt planu przejawia się wyłącznie w możliwości zgłoszenia uwag. To właśnie uchwała rady o sposobie rozpatrzenia uwag podjęta w trybie art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powinna spełniać powyższe wymogi. Tymczasem na posiedzeniu Rady Miasta Łuków w dniu 3 lutego 2011 r. podczas rozpatrywania zgłoszonej przez skarżącego uwagi dotyczącej przebiegu trasy wyjaśniono jedynie, że pas ruchu rowerowego jest odrębnym ciągiem od układu ulic miejskich w związku z czym nie ma możliwości zmiany projektu planu jedynie na fragmencie. Trudno w tej sytuacji stwierdzić, czy zasada proporcjonalności została zachowana przez organ, w tym sensie, że ustalenie trasy rowerowej na nieruchomości skarżącego jest rozwiązaniem optymalnym zarówno dla wspólnoty gminnej jak i skarżącego. Na podstawie tego zapisu nie jest także zrozumiała zależność pomiędzy wspomnianą zasadą, a tym, że trasa rowerowa jest odrębnym ciągiem od układu ulic miejskich, co przesadzać miałyby o braku możliwości zmiany jej przebiegu. Nie jest również czytelne wyjaśnienie udzielone na tej samej sesji rady, że przeprowadzenie ścieżki nie wyklucza możliwości dojazdu do działek otaczających. Z kolei § 94 pkt 2 planu dopuszcza na terenie oznaczonym symbolem KDR jedynie dojazd do posesji, które nie mają dostępu do innych dróg publicznych. W tym kontekście nie wiadomo, czy oznacza to dopuszczenie ruchu drogowego po ścieżce rowerowej, a także, czy jej budowa nie utrudni lub uniemożliwi dojazdu do działki skarżącego, co także podnoszono. Powyższe okoliczności pozwalają sądzić, że naruszone zostały zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z tych względów na podstawie art. 147 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U Nr 153, poz. 1270 ze zmianami) należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w żądanym zakresie. O wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały w zaskarżonej części orzeczono na podstawie art. 152 ustawy. O kosztach nie orzeczono z powodu braku stosownego wniosku. Wobec reprezentowania skarżącego przez radcę prawnego sąd na podstawie art. 210 § 1 wspomnianej ustawy nie był zobowiązany do pouczenia o skutkach nie zgłoszenia wniosku o zwrot kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.