



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 23 lutego 2012 r.

Poz. 1033

**WYROK NR SYGN. AKT: II SA/LU 477/11**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE**

z dnia 18 listopada 2011 r.

**w sprawie ze skargi Zbigniewa Perki i Wiesława Krzysztofa Perki 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 Zbigniewa Perki i Wiesława Krzysztofa Perki

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

- 1) stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działek oznaczonych numerem ewidencyjnym 860 i 861, która nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku;**
- 2) zasądza od Rady Miasta Łuków na rzecz Zbigniewa Perki i Wiesława Krzysztofa Perki solidarnie 300 (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

### **Uzasadnienie**

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Zbigniew Perka i Wiesław Perka, po uprzednim wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa, domagali się stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Łuków z dnia 3 lutego 2011 r. Nr V/32/2011 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Łuków dla terenu położonego w Łukowie pomiędzy granicami administracyjnymi miasta od strony północno – zachodniej ul. Łapiguz i terenem PKP w części dotyczącej działek nr 860 i 861 będących ich własnością. Zdaniem skarżących nieważność części wspomnianej uchwały polega na istotnym naruszeniu trybu sporządzenia planu, co miałyby polegać na zaniechaniu uzgodnienia projektu planu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. W ich mniemaniu powyższe uzgodnienie powinno być dokonane celem uzyskania informacji czy budynki położone na wspomnianych działkach mają walory zabytków. Skarżący są zdania, że obiekty te nie spełniają warunku zabytku, nie przedstawiają bowiem wartości historycznej, naukowej czy artystycznej. Są to zwykle pomieszczenia gospodarcze, wykonane z drewna służące niegdyś do prowadzenia gospodarstwa rolnego, które znajdują się w złym stanie technicznym

i nadają się tylko do rozbiórki. Interes społeczny oraz ich słuszny interes wymaga natomiast, aby budynki te, jako grożące zawaleniem, zostały zlikwidowane. Skarżący podali, że w związku z zakwalifikowaniem budynków do kategorii zabytków wynika wiele ograniczeń w zagospodarowaniu samych działek, przez co, jak uważają, ograniczono ich prawo własności. Nieważności uchwały skarżący upatrują ponadto w lokalizacji drogi KDD5, która ma przecinać działki 860 i 861. Ich zdaniem wszystkie nieruchomości znajdujące się w sąsiedztwie tej drogi mają już dostęp do drogi publicznej, równoległej do drogi planowanej i oddalonej od niej o zaledwie 20 m. W ich mniemaniu tworzenie zatem dodatkowej drogi jest zbędne. Skarżący zaznaczyli, że w ten sposób utracą własność części działki przeznaczonej. Ponadto część działki odseparowana od reszty nieruchomości, z uwagi na swoje niewielkie rozmiary uniemożliwiająca zabudowę, stanie się nieużyteczna. Spadnie też znacząco wartość nieruchomości.

W ocenie skarżących przez takie czynności gmina nadużyła przysługujące jej władztwo planistyczne. Brak jest bowiem konieczności wprowadzaniu ograniczeń w korzystaniu przez nich z własności działki, a ulokowanie drogi stanowi ograniczenie wykonywania prawa własności, zbyt dolegliwe w stosunku do osiągniętego rezultatu. Podkreślili, że brak jest interesu społecznego jak i indywidualnego w utworzeniu drogi.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Łuków wniosła o jej oddalenie.

Wyjaśniła, że w dniu 30 stycznia 2009 roku Nr XXVIII/196/2009 podjęto uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Łuków dla terenu położonego w Łukowie pomiędzy granicami administracyjnymi miasta od strony północno-zachodniej, ul. Łapiguz i terenem PKP. W okresie wyłożenia do publicznego wglądu projektu planu jak również w terminie przewidzianym na składanie uwag, skarżący nie zgłosili swoich zastrzeżeń dotyczących objęcia budynków znajdujących się na przedmiotowych nieruchomościach Gminną Ewidencją Zabytków, jak również usunięcia fragmentu zaprojektowanej drogi KDD5. Uwag o podobnym charakterze nie zgłaszali także współwłaściciele działki Nr 860. Rada zauważyła, że w sytuacji, kiedy wpływała uwaga właścicieli nieruchomości o usunięcie drogi z projektu planu i było to zasadne z punktu widzenia urbanistyczno-komunikacyjnego, Burmistrz Miasta Łuków rozpatrywał taką uwagę pozytywnie. Rada zaznaczyła ponadto, że Gminna Ewidencja Zabytków została opracowana w 2007 roku w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu miasta. W przedmiotowym opracowaniu ujęte są: zabytki nieruchome wpisane do rejestru, inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków oraz inne zabytki nieruchome wyznaczone przez burmistrza w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Pismem z dnia 12 października 2007 r. Gminna Ewidencja Zabytków została przekazana do Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Lublinie. Budynki znajdujące się na działkach oznaczonych Nr 860 Nr 861 zapisane są w karcie gminnej ewidencji zabytków jako dom i zagroda. Pismem z dnia 15 kwietnia 2011 r. Burmistrz Miasta Łuków przedłożył Wojewódzkiemu Urzędowi Ochrony Zabytków w Lublinie do uzgodnienia karty ewidencyjne zabytków z terenu miasta Łuków. Pismem z dnia 10 czerwca 2011 r. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Lublinie pozytywnie zaopiniował przedłożony zasób kart ewidencyjnych i uznając za obowiązujący jako gminna ewidencja zabytków. Rada podkreśliła, że projekt planu został pozytywnie uzgodniony z Lubelskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w Lublinie postanowieniem z dnia 15 października 2010 r. Rada zaznaczyła, że uwagi skarżących wpłynęły dopiero w dniu 29 marca 2011 r., tj. prawie 2 miesiące po podjęciu uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla przedmiotowego terenu. Termin na wniesienie uwag do tej części planu wyznaczony był do dnia 29 grudnia 2010 r. Ponieważ uwagi wpłynęły 3 miesiące po terminie, nie zostały ujęte w zarządzeniu Burmistrza w sprawie rozpoznania uwag złożonych do projektu planu. Dodatkowo podano, że współwłaściciele trzech działek, przez które przebiega fragment drogi KDD5, złożyli zgodny wniosek o zmianę planu polegającą na usunięciu tego fragmentu drogi, który zostanie rozpatrzony przy najbliższej zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla przedmiotowego terenu. Za niezasadny uznano zarzut naruszenia art. 64 Konstytucji RP stanowiący o ograniczeniu własności tylko w drodze ustawy. Podkreślono, że ustawodawca przyznał organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego prawo kształtowania polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, a Rada, podejmując przedmiotową uchwałę działała właśnie w ramach upoważnienia ustawowego. Nadmieniono ponadto, że zaskarżona uchwała była objęta postępowaniem nadzorczym w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w którym organ nadzoru nie uznał, aby przedmiotowa uchwała naruszała w jakikolwiek sposób prawo.

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

Rację ma Rada Miasta Łuków dowodząc, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, o czym stanowi art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) należy do kompetencji gminy. To gmina określa przeznaczenie, ustala sposób oraz zasady zagospodarowania obszaru gminy. W orzecznictwie sądowym ugruntowany jest jednak pogląd, że wspomniane uprawnienie, określane jako władztwo planistyczne gmina nie może wykonywać dowolnie, a jej samodzielność w tym zakresie nie jest nieograniczona. Oczywiście jest bowiem, że chociaż art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dopuszcza ograniczenie prawa własności, to jednak może być ono ograniczone tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Przesłanki te stanowią kryteria dla kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń, nie będąc jednakże wszystkimi konstytucyjnymi obwarowaniami zawężającymi w tym zakresie jego swobodę. W tym kontekście w rozpoznawanej sprawie problem nie sprowadza się zatem do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń jako takich, co wynika z powołanego przepisu upoważniającego gminy do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania przestrzennego, w konsekwencji ograniczając sposób wykonywania prawa własności, ale do dochowania konstytucyjnych ram w jakich podlegające konstytucyjnej ochronie prawo własności może być ograniczane, zwłaszcza określonej w art. 31 ust. 2 Konstytucji zasady zakazu nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki określonej zasadą proporcjonalności. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 1999r. (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. Tak też treść zasady proporcjonalności była formułowana w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTK w 1995 r. cz. I, poz. 12 i orzeczenie z 26 stycznia 1993 r., U. 10/92, OTK w 1993 r. cz. I, poz. 2). „Konieczność”, którą wyraża art. 31 ust. 3 konstytucji mieści więc w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności sensu stricto wprowadzanych ograniczeń. Zasada proporcjonalności znajduje pełne zastosowanie także na gruncie wspomnianej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. 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. Jakkolwiek podkreślić należy, że żaden przepis ustawy nie tworzy dla gminy obowiązku uwzględnienia żądania co do sposobu przeznaczenia określonego gruntu, to właśnie zasada proporcjonalności nakazuje dochowanie czynności pozwalających na ochronę istoty prawa własności rozumianą nie tylko jako jego pozbawienie, ale także ograniczenie sposobu jego wykonywania (por. wyrok SN z dnia 16 lipca 1980r. III CZP 45/80 OSPiKA 1981nr 7, poz. 131, wyrok SN z dnia 6 stycznia 2005 r. III CK 129/04 Prok. i Prawo – wkl 2005/7-8/52 ). W rozpoznawanej sprawie uzasadnione jest przekonanie, że zasad tych nie dochowano. Wprawdzie w orzecznictwie dominuje pogląd, według którego kontrola sądu administracyjnego w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może dotyczyć celowości czy słuszności podejmowanych w planie rozstrzygnięć (wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2010 r. II OSK 1947/10 Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) to jednak obowiązkiem sądu pozostaje kontrola, czy przedstawiona przez organ argumentacja wskazująca na niezbędność dokonania tych zmian i zachowania przy tym należytej staranności w doborze rozwiązań planu została zachowana (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 2010 r. sygn. akt II OSK 834/10 Centralna baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Z części graficznej zaskarżonej uchwały wynika, że sporna droga o symbolu KDD 5 nie tylko przebiega niemal przez środek nr 860 i 861, ale w wyniku takiej jej lokalizacji powyższe działki zostały przeznaczone na dwie różne formy zagospodarowania: zabudowę zagrodową o symbolu RMU oraz usług, sportu, rekreacji lub usług oświaty, kultury i zdrowia o symbolu USO. Wykonanie w ten sposób przez gminę przysługującego jej uprawnienia planistycznego wymagało starannego wyjaśnienia przesłanek, jakimi się kierowała oraz wskazania okoliczności, które przemawiały za potrzebą uwzględnienia interesu publicznego, powodującego ograniczenie uprawnień właścicielskich skarżących. Sąd podziela pogląd, że właściciel nieruchomości,

którego uprawnienia właścicielskie zostały ograniczone, powinien te okoliczności znać i wiedzieć, jakie istotne powody były podstawą ustaleń planu. Nie ulega wątpliwości, że przeznaczenie jednej działki na różne formy zagospodarowania, w istotny sposób utrudnia możliwości jej zabudowy. Zwracali na to uwagę skarżący, wskazując na różną powierzchnię działki przeznaczoną pod konkretną zabudowę. Kwestie te nie były jednak przedmiotem rozważania samej rady, co potwierdza treść odpowiedzi na skargę. Przesłanki jakimi kierowała się dopuszczając powyższe rozwiązania pozostają niejasne, także wobec podnoszonego zarzutu o już istniejącym dostępie działek do drogi publicznej Trzaskoniec. Co więcej, w odpowiedzi na skargę podniesiono, że w sytuacji zgłoszenia zastrzeżeń co do przebiegu drogi przez innych właścicieli nieruchomości przez które ma ona przebiegać, podejmowano decyzje o jej usunięciu z projektu planu. Prowadzi to do wniosku, że przebieg drogi nie został dokładnie przemyślany, co tylko wzmacnia tezę o naruszeniu zasady proporcjonalności przy tworzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W tej sytuacji słuszne jest zapatrywanie o naruszeniu zasad tworzenia miejscowego planu zagospodarowania prowadzące do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w zaskarżonej części.

Nie jest natomiast zrozumiałą i uzasadnioną zarzut braku uzgodnienia projektu planu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, co z kolei znajduje swe rozwinięcie w art. 19 ust. 3 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.). Stosownie do art. 19 ust. 1 tej ustawy w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się, w szczególności ochronę: 1) zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia; 2) innych zabytków nieruchomości, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków; 3) parków kulturowych. Z kolei zgodnie z ust. 3 art. 19 ustawy w planie miejscowym ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej, na których obowiązują określone jego postanowieniami ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. W wyroku z dnia 4 listopada 2010 r. (II OSK 1823/10 CBOSA ) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że uwzględnienie w studium i w miejscowym planie zabytków nieruchomości i parków kulturowych stanowi element obligatoryjny studium i planu, zaś umieszczenie gminnego programu opieki nad zabytkami jest obowiązkowe tylko wówczas, gdy gmina powinna takie opracowanie sporządzić, co do strefy ochrony konserwatorskiej. § 12 zaskarżonej uchwały stanowi, że dom i zagroda położone przy ulicy Trzaskoniec 17 i 19 zostały ujęte w Gminnej Ewidencji Zabytków. Z pisma Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Lublinie z dnia 10 czerwca 2010r. wnosić należy, że uznał on sporządzone w 2007r. karty ewidencyjne zabytków Łukowa za obowiązujące jako gminna ewidencja zabytków. Rada Miasta była zatem zobowiązana do objęcia ich ochroną konserwatorską, co było warunkiem uzgodnienia projektu planu przez Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Uchwalenie planu miejscowego, który nie uzyskałby uzgodnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków stanowiłoby naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym skutkowałoby nieważnością uchwały.

Konsekwencją czynności związanych z ochroną zabytków podejmowanych przez radę było postanowienie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Lublinie z dnia 15 października 2010 r. uzgadniające pozytywnie projekt omawianego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Łuków w omawianym zakresie.

Z tych względów na podstawie art. 147 § 1 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 części dotyczącej działek nr 860 i 861. O wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały orzeczono na podstawie art. 152, natomiast o kosztach w oparciu o art. 205 § 1 i art. 200 wspomnianej ustawy.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*