

**Uchwała Nr 519/XXIII/2012
Rady Miasta Lublin**

z dnia 6 września 2012 r.

**w sprawie rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa uchwałą
nr 1688/LV/2002 Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 26 września 2002 r.**

Na podstawie art. 18 ust. 1, w związku z art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) - Rada Miasta Lublin uchwala, co następuje:

§ 1

Uznaje się za bezzasadne wezwanie z dnia 21 czerwca 2012 r., złożone przez: ----- --- i ----- --- do usunięcia naruszenia prawa uchwałą nr 1688/LV/2002 Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 26 września 2002 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublina - część II, w zakresie dotyczącym wykreślenia zapisu § 3 pkt 11 zawierającego definicję działki budowlanej.

§ 2

Uzasadnienie stanowiska Rady Miasta Lublin stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3

Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Lublin.

§ 4

Uchwała wchodzi z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta Lublin

Piotr Kowalczyk

Uzasadnienie

Wnioskodawcy p. ----- i p. ----- reprezentowani przez pełnomocnika - radcę prawnego ----- złożyli w dniu 21 czerwca 2012 r. pismo zawierające wezwanie do usunięcia naruszenia prawa uchwałą nr 1688/LV/2002 Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 26 września 2002 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin - część II w zakresie dotyczącym wykreślenia zapisu § 3 pkt 11 zawierającego definicję działki budowlanej.

Wnioskodawcy wzywając do usunięcia naruszenia ich interesu prawnego uchwałą nr 1688/LV/2002 wysuwają zarzut wprowadzenia definicji działki budowlanej zawartej w § 3 pkt 11 bez podstawy prawnej oraz naruszającej ich interes prawny.

Zdaniem Wnioskodawców planistyczna definicja działki budowlanej jest sprzeczna z definicją legalną zawartą w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dodatkowym argumentem Wnioskodawców jest to, iż ustawodawca nie delegował (upoważnił) organów uchwałodawczych samorządów terytorialnych do odrębnego i samodzielnego definiowania pojęcia działki budowlanej.

Wnioskowana do uchylenia definicja działki budowlanej zawarta w uchwale nr 1688/LV/2002 Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 26 września 2002 r. została zapisana jako „teren wydzielony granicami własności, który zgodnie z ustaleniami planu może być wykorzystany na cele budowlane”.

Z kolei zaś w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) w art. 2 pkt 12 działkę budowlaną ustawodawca sformułował jako „nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego”. Zdaniem wnioskodawców definicja ta jest sprzeczna nie tylko z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ale również prawem budowlanym, kodeksem cywilnym oraz pozostałymi zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zdaniem Wnioskodawców „jaskrawa” sprzeczność planistycznej definicji działki budowlanej z prawem budowlanym, istnieje w powiązaniu z instytucją „prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane”, zdefiniowaną w art. 3 pkt 11 prawa budowlanego.

Przechodząc do analizy wezwania do usunięcia naruszenia prawa, należy stwierdzić, iż uchwała nr 1688/LV/2002 podjęta została w oparciu o nie obowiązującą już ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1994 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm).

Ówczesna ustawa nie zawierała definicji działki budowlanej. W takim przypadku zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „zasad techniki prawodawczej” w akcie normatywnym można sformułować dane określenie jeżeli: jest wieloznaczne, nieostre, znaczenie określenia nie jest powszechnie zrozumiałe lub ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia (§ 146 ust. 1). W tym przypadku nie zaszła sytuacja określona w § 149 w/w rozporządzenia, zakazująca formułowania definicji pojęć już określonych ustawowo (legalnych) w aktach normatywnych niższej rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego.

Zawarta w planie definicja działki budowlanej akcentująca własność nie jest sprzeczna ani z legalną definicją działki budowlanej zawartą w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jak również instytucją „prawa do dysponowania działką na cele budowlane”.

W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nadrzędne znaczenie ma nie tylko przywołana przez Wnioskodawców zasada ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, ale również należy uwzględnić prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym). Analiza przebiegu granic własności poszczególnych działek ma szczególne znaczenie właśnie przy kształtowaniu przebiegu linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Przykładem tego jest np. ustanowiony w art. 16 ust. 1 obowiązek sporządzania planu miejscowego z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym. Obowiązek ochrony własności m.in. w planowaniu przestrzennym wynika z regulacji konstytucyjnych, w szczególności z art. 21 Konstytucji RP, gwarantującego ochronę własności. W szczególności przywołując art. 6 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, każdy ma prawo do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny.

Odnosząc się z kolei do prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, należy się zgodzić, iż instytucja ta nie jest ograniczona wyłącznie do własności jako najszerszego prawa rzeczowego. Jednakże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest ściśle powiązane z własnością. Zatem inwestor, nie musi być właścicielem terenu inwestycji budowlanej, jednakże musi uzyskać od właściciela lub osoby zarządzającej w jego imieniu zgodę (w postaci różnych rodzajów umów cywilnych) na prowadzenie inwestycji. W orzecznictwie sądowno-administracyjnym niejednokrotnie podkreślano, że tytuł do dysponowania nieruchomością musi być niewątpliwy. Zgoda właściciela nieruchomości upoważniająca inwestora do dysponowania terenem powinna być sformułowana w sposób jednoznaczny i nie może być dorozumiana.

Zatem definicja działki budowlanej zawarta w planie, akcentująca własność nie może być uznana za sprzeczną z w/w przepisami.

W tym miejscu należy również odwołać się do pojęcia nieruchomości zdefiniowanej w art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego jako część powierzchni ziemskiej stanowiąca odrębny przedmiot własności (grunty). Nie mogą zatem być jedną nieruchomością grunty należące do różnych właścicieli (w tym przypadku Wnioskodawców i SB-M OAZA).

W tym miejscu należy podkreślić, iż definicja działki budowlanej zawarta w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie jest jedyną definicją legalną. W ustawie o gospodarce nieruchomościami zawarta jest definicja działki budowlanej, rozumiana z kolei jako zabudowaną działkę gruntu (art. 4 pkt 3a). W analizowanym obszarze planistycznym M2 również występują działki zabudowane. Ustawa o gospodarce nieruchomościami, również zawiera definicję działki gruntu - jako niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (art. 4 pkt 3).

Dodatkowym dowodem na brak sprzeczności kwestionowanej przez Wnioskodawców definicji działki budowlanej z pozostałymi zapisami i rysunkiem planu oraz przepisami prawa budowlanego i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest fakt jej funkcjonowania w obrocie prawnym od blisko 10 lat, nie będąc dotychczas przedmiotem sądowego zaskarżenia mimo wielu realizacji budowlanych opartych na założeniach miejscowego planu – część II.

Mając powyższe na uwadze - nie ma zastosowania przepis art. 33 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, regulujący wpływ zmian legislacyjnych na obowiązujące studium bądź plan. Przyczyna nie leży tylko w tym, iż ma on zastosowanie do zmian ustaw (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w całości zastąpiła wcześniej obowiązującą ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym np. regulującą zupełnie inaczej np. procedurę planistyczną, na podstawie której procedowano niniejszy plan) ale z faktu braku sprzeczności zapisu § 3 pkt 11 z prawem.

Jako przykład „zmaterializowanego” naruszenia interesu prawnego, wynikającego z zawarcia w uchwale planistycznej definicji działki budowlanej - Wnioskodawcy podali realizację budynku mieszkalnego wielorodzinnego przez Spółdzielnię Budowlano-Mieszkaniową „OAZA” na sąsiednich działkach.

Wnioskodawcy używając tożsamo jednostki planistycznej jako bilansowej, zdają się nie odróżniać jednostki planistycznej (w planie określonej jako teren rozumiany z kolei jako obszar o przeznaczeniu podstawowym określonego rodzaju wyznaczony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi - § 3 pkt 5) od poszczególnych działek budowlanych (lub ich części) wchodzących w skład tejże jednostki i powiązanego z tymi działkami - bilansowania parametrów planistycznych. Realizowana inwestycja musi być zgodna z przeznaczeniem określonym w m.p.z.p. Obszar inwestycji z kolei to działka budowlana, lub działki budowlane lub ich części co do których inwestor posiada tzw. „prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane”. Organ administracji architektoniczno-budowlanej wydając pozwolenie na budowę bada czy przedłożony projekt budowlany spełnia nakazane wskaźniki planistyczne (występujące w określonej jednostce planistycznej – tut. jest to M2) wyłącznie w granicach działki/działek budowlanych co do których inwestor posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Jeśli przyjąć argumentację Wnioskodawców za właściwą - iż bilansowanie parametrów planistycznych winno dokonywać się w obszarze całej jednostki planistycznej o tym samym przeznaczeniu, wówczas realizowana inwestycja wykraczałaby poza granice prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Byłoby to rażące naruszenie prawa własności nieruchomości składających się z działek budowlanych położonych w całym obszarze jednostki planistycznej (więc sięgających znacznie dalej niż działki bezpośrednio przylegające do terenu inwestycji).

Również uchwała planistyczna w analizowanym obszarze wbrew twierdzeniom wnioskodawców nie przewiduje konkretnego posadowienia budynku mieszkalnego wielorodzinnego. Plan zawiera nieprzekraczalną linię zabudowy mieszkaniowej, gdzie może zostać zrealizowana przyszła kubatura. Należy zatem pamiętać, iż nie jest to równoznaczne z nakaznym obrysem budynku. Uwzględniając parametry techniczne i wskaźniki urbanistyczne - plan dopuszcza kształtowanie przyszłej kubatury wielorodzinnej w postaci jednego budynku wielorodzinnego lub kilku budynków wielorodzinnych (powiązanych lub niezależnych funkcjonalnie). Przyjęcie konkretnego rozwiązania zależy od koncepcji inwestora, której kształt często jest uzależniony od wielkości terenu którym dysponuje. Na marginesie, z treści wniosku i informacji uzyskanych w Wydziale Architektury i Budownictwa UM Lublin należy podkreślić, iż Spółdzielnia B-M „OAZA” początkowo planowała zagospodarować zgodnie z planem (pod budownictwo wielorodzinne) cały zachodni kraniec terenu M2 obejmujący również działki Wnioskodawców, finalnie jednak wobec nienabycia praw do tego obszaru, Inwestor ograniczył inwestycję do działek, co do których uzyskał tytuły własności.

Działki należące do Wnioskodawców będące na skraju obszaru przewidzianego pod zabudowę wielorodzinną do chwili obecnej nie zmieniły zagospodarowania (są zabudowane budynkiem mieszkalnym jednorodzinny i budynkami gospodarczymi).

Działki Wnioskodawców posiadają dostęp do drogi publicznej oznaczonej w planie symbolem KDD stanowiącej własność Gminy Lublin.

Poruszone kwestie zgodności zrealizowanej inwestycji S.B.M. „OAZA” z prawem budowlanym pozostają poza właściwością tut. Rady, rozpatrującej wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego.

Organem właściwym, sprawującym kontrolę budowlaną jest Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego Miasta Lublin. Z dokumentów uzyskanych z Wydziału Architektury i Budownictwa UM wynika, iż sprawa budowy przedmiotowego budynku mieszkalnego wielorodzinnego, choć nie zachodził przypadek samowolnie prowadzonych robót budowlanych - toczyła się w trybie przepisów Prawa budowlanego, będących w kompetencji nadzoru budowlanego, tj. sprawą zajął się Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego miasta Lublin.

Prawidłowość wydawanych decyzji przez PINB m. Lublin weryfikował Lubelski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, gdyż Wnioskodawczyni korzystała z przysługującego jej prawa do wniesienia odwołań. PINB m. Lublin, po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli budowy, decyzją znak: PNB.IO.V.5.601/1-338/04/06 z dnia 24 stycznia 2006 r. udzielił S.B.M. „OAZA” pozwolenia na użytkowanie omawianego budynku mieszkalnego wielorodzinnego. Realizacja przedmiotowego budynku wielorodzinnego była zgodna z wymogami przepisów, w tym zwłaszcza obowiązującego prawa budowlanego, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zawierającej legalną definicję działki budowlanej oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W związku z powyższym mając na uwadze okoliczności faktyczne i prawne brak jest naruszenia konkretnego interesu prawnego Wnioskodawców.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem "podstawą zaskarżenia jest niezgodność uchwały z prawem i równocześnie naruszenie przez nią konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela lub ich grupy". Powyższe okoliczności natury faktycznej jak i prawnej świadczą o braku naruszenia, wówczas obowiązujących przepisów prawa oraz uprawnień lub interesu prawnego Wnioskodawców, a tym samym stanowią o zasadności podjęcia niniejszej uchwały.