



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 maja 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Jerzy Dudek
Sędziowie	Sędzia WSA Marta Laskowska-Pietrzak Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski (sprawozdawca)
Protokolant	Starszy referent Marzena Okoń

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 24 maja 2016 r.
sprawy ze skargi A [REDACTED] O [REDACTED]
na uchwałę Rady Miasta Lublin
z dnia 17 listopada 2005 r. nr 825/XXXV/2005
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej wyznaczenia linii zabudowy dla działek o numerach [REDACTED], [REDACTED] i [REDACTED] położonych w Lublinie przy ulicy Arsztajnowej;
- II. zasądza od Gminy Lublin na rzecz skarżącego A [REDACTED] O [REDACTED] 300 (trzysta) złotych kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

STARSZY INSPEKTOR SĄDOWY

Elżbieta Czarnańska

Wyrok

z dnia

24 maja 2016

Postanowienie

sygn. akt

II SA/Lu 975/15

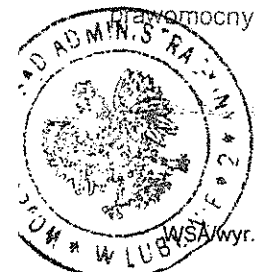
jest

prawomocny(e) od dnia

6 sierpnia 2016

podpis sędziego

wyr.1 – sentencja wyroku



Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 17 listopada 2005r. Nr 825/XXXV/2005 Rada Miasta Lublin na podstawie art. 26 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 1999r., Nr 15, poz. 139 ze zm.) w zw. z art. 85 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003r., Nr 80, poz.717 ze zm.) - uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta – część III (Dz.Urz. Woj. Lub. Nr 2 z dnia 9 stycznia 2006r.) obejmujący północny obszar miasta, zawarty między ulicami: Wyrwasa, Poligonową, Aleksandra Zelwerowicza do ulicy Koncertowej, ulicą Koncertową do granicy administracyjnej miasta, granicą administracyjną miasta do Al. Spółdzielczości Pracy, zachodnią granicą pasa drogowego Al. Spółdzielczości Pracy i północną granicą pasa drogowego ulic: Obywatelskiej, Jaczewskiego i Północnej do Al. Kompozytorów Polskich, południową granicą pasa drogowego Al. Solidarności do ul. Wyrwasa. W dniu 12 lutego 2013r. A [REDAKTED] O [REDAKTED], właściciel działki nr [REDAKTED] i współwłaściciel działki nr [REDAKTED] położonych przy ulicy Arnsztajnowej, także objętej planem, po uprzednim wezwaniu Rady do usunięcia naruszenia powyższą uchwałą prawa w części dotyczącej wyznaczenia linii zabudowy na rysunku planu dla wspomnianych działek oraz działki [REDAKTED] wniósł skargę do sądu domagając się stwierdzenia nieważności uchwały w części dotyczącej wyznaczenia na nich linii zabudowy. Wyjaśnił, że w dniu 25 października 2011r. nabył własność działki nr [REDAKTED] o pow. 0,0334 ha i udział ½ w działce nr [REDAKTED]. Wskazał, że z dokumentacji dotyczącej działki nr [REDAKTED] (księgi wieczystej KW [REDAKTED], wypisu i wyrysu z rejestru gruntów wydanego przez Prezydenta Miasta w dniu 25 maja 2001r. oraz z postanowienia Sądu Rejonowego w Lublinie z dnia 30 stycznia 2002r., sygn. akt II Ns 2686/00 o zniesieniu współwłasności i postanowienia Prezydenta Miasta z dnia 5 listopada 1998r. pozytywnie opiniującego możliwość podziału działki nr [REDAKTED] przy ul. Arnsztajnowej wynikało, że działka ta ma charakter budowlany, ponieważ znajduje się w obszarze zabudowy jednorodzinnej z możliwością jej zagęszczenia. Uchwalony zaskarżoną uchwałą plan miejscowy

uniemożliwia mu natomiast zabudowę tej działki, gdyż przewidziana w nim linia zabudowy przebiega poza tą działką. Zdaniem skarżącego, linia ta została ustalona w sposób dowolny, co stanowi przekroczenie władztwa planistycznego poprzez naruszenie prawa własności skarżącego. Podniósł, że - wbrew ustaleniom organu - nie wszystkie działki, mieszczące się (podobnie, jak jego działki) w głębi zabudowy, są ogródkami działkowymi, lecz część z nich jest zabudowana, co powinno przemawiać za objęciem linią zabudowy również działek skarżącego, zwłaszcza, że choć organ wyznaczył linię zabudowy zasadniczo w jednakowej odległości od ulicy A., to dla kilku działek, położonych głębiej, ustalił linię zabudowy załamana. Objęcie linią zabudowy niektórych działek położonych podobnie, jak działki skarżącego i jednoczesne pominięcie działek skarżącego stanowi - w ocenie skarżącego - naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Zdaniem skarżącego, przy sporządzaniu planu organ naruszył również zasadę zaufania do władz publicznych, ponieważ z szeregu dokumentów wydanych przez organy państwowe wynikała możliwość zabudowy działki nr [REDACTED] natomiast plan miejscowy sprzecznie z tą dokumentacją, uniemożliwił tę zabudowę. Skarżący zarzucił również sprzeczność części tekstowej planu tj. § 27 ust. 1 i § 15 z częścią graficzną - z powołanych przepisów wynika bowiem, że każda wydzielona, tj. istniejąca w dacie uchwalania planu działka, a więc także działka nr [REDACTED] może być zabudowana budynkiem mieszkalnym, mimo to w części graficznej działka nie została objęta linią zabudowy.

Odpowiadając na skargę Rada Miasta Lublin wniosła o jej oddalenie, Wyjaśniła, że plan był sporządzany na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym, jednak zarówno przepisy tej ustawy, jak i aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wymagały, by część graficzna planu zawierała aktualne granice władania gruntami, dlatego nie można zarzucić naruszenia prawa przy sporządzaniu rysunku planu. Ponadto podział działki nr [REDACTED] nie wpłynął na przebieg linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu, gdyż wszystkie działki skarżącego znajdują się w tym samym obszarze oznaczonym symbolem M4. Odnosząc się do kwestionowanej linii zabudowy organ stwierdził, że przyjętą praktyką jest, że linie zabudowy kształtowane są jako kontynuacja istniejącej kubatury z uwzględnieniem m.in. intensywności zabudowy. Wskazał,

że analizowany obszar to położony na północ od ul. A. kwartał zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na działkach wydzielonych o wysokości budynków II kondygnacje z możliwością realizacji poddasza użytkowego w stromym dachu – oznaczony symbolem M4. Cechuje go uporządkowany rząd zabudowy bliźniaczej na wydzielonych, równych działkach o pow. ok. 750m² z urządzonymi ogródkami od strony północnej. Od północy cały kwartał bezpośrednio sąsiaduje z terenem usługowym ze strefą zieleni z tzw. Jarem Horpyny. Działka nr [REDACTED] (będąca częścią pierwotnej działki nr [REDACTED]) po wydzieleniu ma pow. 334m², a wielkość zabudowanej działki nr [REDACTED] to 271m². Powierzchnie tych działek znacznie odbiegają zatem od średniej powierzchni działek budowlanych położonych przy ul. Arnsztajnowej. Poza tym działki te znajdują się w Strefie Kontynuacji Tradycji KNT 3, w której podstawowym celem jest ochrona i konserwacja zachowanego układu urbanistycznego wraz ze skalą i charakterem tradycyjnego zainwestowania, z dopuszczeniem wymiany i uzupełnień zabudowy. Z tych względów, w ocenie organu, ustalenie linii zabudowy w sposób uniemożliwiający zabudowę działek nr [REDACTED] i nr [REDACTED] nie świadczy o przekroczeniu przez niego kompetencji w zakresie władztwa planistycznego. Rada przekonywała, że nie doszło do naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony własności, gdyż przepisy planu miejscowego są przepisami, które kształtują treść tego prawa, wprowadzając jego ograniczenia, co jest dopuszczalne w świetle art. 140 k.c. Granice godzące w istotę prawa własności to ograniczenia, które pozostawiałyby właścicielowi działki wyłącznie pozór prawa własności, ograniczeniem takim byłby np. zakaz zbywania nieruchomości czy zakaz jakiegokolwiek zagospodarowania nieruchomości, a taka sytuacja nie zachodzi w stosunku do działek skarżących. Nie stanowi zatem ingerencji w sferę prawa własności ustalenie nieprzekraczalnej linii zabudowy, uniemożliwiającej faktyczną zabudowę działki nr [REDACTED], bowiem nie niweczy to podstawowych uprawnień właścicielskich, takich jak możliwość korzystania z nieruchomości i pobierania z niej pożytków. Jej działanie mieściło się zatem w granicach wyznaczonych przepisami prawa, zawartych zarówno w przepisach prawa zagospodarowania przestrzennego, jak i w innych przepisach szczególnych, dlatego ograniczenia, które pojawiły się w związku z uchwaleniem planu, nie stanowią naruszenia prawa i nie mogą być podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 29 października 2013r. skargę oddalił. Po rozpatrzeniu skargi kasacyjnej złożonej przez A [REDAKTED] O [REDAKTED] Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 6 października 2015r. (II OSK 301/14) wyrok uchylił i sprawę przekazał sądowi I instancji do ponownego rozpoznania. Zdaniem sądu kasacyjnego w materiale aktowym części graficznej planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublina - na dzień jego wejścia w życie, brak jest dowodów pozwalających na ustalenie stanu faktycznego w przedmiocie ustalenia linii zabudowy dla przedmiotowych działek. Z materiału aktowego sprawy będącej przedmiotem osądu nie wynika jakie jest rzeczywiste ich położenie w stosunku do innych działek w północnej części ul. Arnsztajnowej, ich powierzchnia i przeznaczenie (działka budowlana, droga dojazdowa). Nie wiadomo też jaka jest, w dacie uchwalenia zaskarżonego planu zagospodarowania przestrzennego, powierzchnia wszystkich działek przy tej ulicy i stan ich zabudowy oraz przebieg linii zabudowy. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego nie wskazano również z jakiego konkretnie dokumentu lub poczynionych ustaleń wynika, że działka skarżącego nr [REDAKTED] jest położona w obszarze ogródków działkowych, drugi rząd działek jest niezabudowany, istniejące działki przy tej ulicy mają ok. 750 m², a więc jej powierzchnia wynosząca 334 m² jest o połowę mniejsza i nie jest podobna do pozostałych działek. Błędnie przyjęto, że wielkość zabudowanej działki nr [REDAKTED] to 271 m², podczas gdy Rada Miasta podaje, iż taką powierzchnię ma działka nr [REDAKTED] i to ona jest zabudowana.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Nie można odmówić racji Radzie, gdy przekonuje, że ustalając przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu w planie zagospodarowania przestrzennego działki w ramach przysługującego jej uprawnienia, którego istotę zawiera art. . 4 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.), która ma zastosowanie w okolicznościach sprawy, często określanego jako władztwo planistyczne. Stosownie do tego przepisu ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu należy, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych oraz morza terytorialnego, do zadań własnych gminy. Może ona zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź

to precyzyjne zapisy bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów w konsekwencji wpływając na sposób wykonywania prawa własności. Jednoznacznie stanowi o tym art. 33 ustawy, stosownie do którego ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami prawa, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Opisanego uprawnienia nie kwestionował zresztą również skarżący, utrzymywał natomiast, że w przypadku określenia sposobu zagospodarowania działki stanowiącej jego własność zostało ono nadużyte. Sąd w składzie rozpoznającym sprawę skłania się do podzielenia tego stanowiska. Prawdą jest, że prawo własności mimo, że jest konstytucyjnie chronione, podlega jednak ograniczeniom, do których należy właśnie wspomniana zasada władztwa planistycznego. Oczywiste jest bowiem, że przydanie prawu własności bezwzględnego priorytetu ochronnego prowadziło do ograniczenia, lub nawet uniemożliwiło wykonywanie przez gminę jej ustawowego uprawnienia polegającego na kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej na terenie gminy, jako jej zadania własnego o jakim mowa w art. 7b ust.1 pkt.1 ustawy o samorządzie gminnym. Konstytucja RP w art. 64 ust. 3 stanowiąc, że własność może być ograniczana, wskazuje jednak jednocześnie, że może to nastąpić tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności, tj. zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Fakt, że gmina dysponuje władztwem planistycznym nie może zatem oznaczać dowolności w jego wykonaniu, a jej samodzielność w tym zakresie jest nieograniczona. Uprawnienia gminy do ustalania przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu nie mogą być nadużywane. Dlatego też w orzecznictwie od dawna uważa się, że prawnie wadliwymi będą zatem nie tylko te ustalenia planu, które naruszają przepisy prawa, ale także te, które będą wynikiem ewentualnego nadużycia przysługujących gminie uprawnień. W przekonaniu sądu należy zgodzić się z organem, według którego granice godzące w istotę prawa własności należy utożsamiając z pozostawieniem właścicielowi jedynie pozoru prawa własności. Nie można już jednak zaakceptować tezy, że w przypadku skarżącego istotne uprawnienia właścicielskie zostały zachowane, skoro za istotne ograniczenia prawa własności należy uznać ustanowienie zakazu zbycia nieruchomości lub jakiegokolwiek

jej zabudowy. Skarżący nie został natomiast pozbawiony możliwości korzystania z nieruchomości i pobierania pożytków oraz pośredniego i bezpośredniego jej eksploataowania. Przecież organ sam stwierdza, że ustalona w planie nieprzekraczalna linia zabudowy faktycznie uniemożliwia zabudowę działki nr [REDACTED], co stanowi jedną z form wykonywania prawa własności, wskazaną zresztą w art. 3 ust.1 wspomnianej ustawy zagospodarowaniu przestrzennym. Istotnym jest zatem ustalenie, czy taki zapis nie stanowi nadużycia władztwa planistycznego, a ustalona w ten sposób nieprzekraczalna linia zabudowy pozostaje w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których plan ustanowił takie ograniczenia. Według wyjaśnień rady przedstawionych przede wszystkim w uchwale z dnia 21 marca 2013r. w sprawie rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa, przyjętą praktyką jest, że linie zabudowy kształtowane są jako kontynuacja istniejącej kubatury z uwzględnieniem m.in. intensywności zabudowy. Teren na którym znajdują się działki opisane w skardze cechuje uporządkowany rząd zabudowy bliźniaczej na wydzielonych, równych działkach o pow. ok. 750m² z urządzonymi ogródkami od strony północnej. Od północy cały kwartał bezpośrednio sąsiaduje z terenem usługowym ze strefą zieleni z tzw. Jarem Horpyny. Działka nr [REDACTED] (będąca częścią pierwotnej działki nr [REDACTED]) po wydzieleniu ma pow. 334m², a wielkość zabudowanej działki nr [REDACTED] to 271m². Powierzchnie tych działek znacznie zatem odbiegają zatem od średniej powierzchni działek budowlanych położonych przy ul. Arnsztajnowej. Poza tym działki te znajdują się w Strefie Kontynuacji Tradycji KNT 3, w której podstawowym celem jest ochrona i konserwacja zachowanego układu urbanistycznego wraz ze skalą i charakterem tradycyjnego zainwestowania, z dopuszczeniem wymiany i uzupełnień zabudowy. Jeśli jednak przeanalizować część graficzną planu oczywistym się wydaje, że nie wszystkie działki znajdujące się od strony północnej ulicy Arnsztajnowej są zabudowane bliźniaczo, co dotyczy działki nr [REDACTED], [REDACTED] i [REDACTED]. Na pierwszej z nich widoczne są dwa budynki, z czego drugi znajduje się poza linią zabudowy. Z kolei na działce [REDACTED] zlokalizowany jest jeden budynek, podobnie jak na działce [REDACTED] z tym, że w tym przypadku jest on usytuowany właśnie w głębi, przy granicy obszaru oznaczonego symbolem TKN3. Co więcej, według części graficznej planu linia zabudowy od strony północnej tej ulicy jest poprowadzona w sposób umożliwiający zabudowę skrajnych nieruchomości, oznaczonych na znajdującej się w aktach mapce geodezyjnej, bez bliższego wprowadzenia oznaczenia, z widniejącą na niej datą 1995r., numerami [REDACTED], [REDACTED] i [REDACTED].

na co zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny. Rzeczywiście, jak utrzymuje Rada, według powołanej już mapy geodezyjnej i wykazu działki nr [REDACTED] i [REDACTED] miały powierzchnie odpowiednio 0,0715m², 0,0737m² i 0,0713 m². Wykaz nie jest pełny, jednakże na mapce widać, że także działki [REDACTED] i [REDACTED] mają podobną powierzchnię. Jednak już działka [REDACTED] (zabudowana) zgodnie z wykazem miała powierzchnię 0,1409m², natomiast działka [REDACTED] (już według rejestru) również zabudowana - 0,0364 ha, jest zatem obszarowo zbliżona do działki [REDACTED] o powierzchni 0,0343ha. Mimo wezwania organ nie przedstawił żadnych danych dotyczących działki [REDACTED], mimo to jednak widoczne jest, że ma ona mniejszą powierzchnię niż 750m², jeśli porównać ją do działki nr [REDACTED] o powierzchni 0.0728ha. Mniejsza jest natomiast działka [REDACTED] o powierzchni 0.0271m² , także zabudowana. Również działka [REDACTED] ma powierzchnię 0,0358ha, co tylko potwierdza, że nie wszystkie działki mają powierzchnię ok. 750m², jak wywodzi organ. Warto również podkreślić, że według wspomnianej już mapki geodezyjnej oraz części graficznej planu niektóre działki zostały zabudowane garażami, znajdującymi się w dalszych ich częściach, poza wyznaczoną linią zabudowy. Jeśli zatem linia ta została wyznaczona w ten sposób, aby objąć już istniejącą zabudowę, w tym budynki zlokalizowane w głębi tego terenu, oznaczonego symbolem M4 i przeznaczonego przecież pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, nie można uznać za wystarczające wyjaśnienie organu, z którego wynika jedynie , że działał w ramach przysługującego mu władztwa planistycznego. Tym bardziej, skoro w ten sposób skarżący w istocie zostaje pozbawiony możliwości zabudowy swojej nieruchomości. Odmiennej oceny nie uzasadnia powoływanie się przez organ, jako usprawiedliwienie dla wyznaczonej nieprzekraczalnej linii zabudowy, na istniejąca na tym terenie strefę Kontynuacji Tradycji KNT 3. Zgodnie z § 62 ust.2 uchwały strefa ta obejmuje zespół zabudowy domków oficerskich przy ulicy Kosmowskiej i Arnsztajnowej i w stosunku do niego wprowadzono zapis o konieczności ochrony i konserwacji zachowanego układu urbanistycznego wraz ze skalą i charakterem tradycyjnego zainwestowania z dopuszczeniem wymiany i uzupełnień zabudowy (§ 62 ust.3). Również z tego zapisu nie można wywieść podstawy do tak daleko idącego ograniczenia w wykonywaniu prawa własności działki przez skarżącego. Prawdą jest oczywiście, że w dacie podjęcia uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego skarżący nie był jeszcze właścicielem działki [REDACTED] wyodrębnionej z działki nr [REDACTED] w żadnym jednak razie nie oznacza to, że obecnie nie może

kwestionować dotyczących jej ustaleń. Dotyczy to również wskazanych w skardze działek [REDACTED] stanowiącej drogę dojazdową od ulicy Arnsztajnowej i [REDACTED], częściowo zabudowanej położonej bezpośrednio przy ulicy. Zdaniem sądu w okolicznościach sprawy uzasadnione jest przekonanie, że dokonana przez gminę ingerencja w sferę prawa własności skarżącego nie pozostaje w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celu, dla osiągnięcia których ustanowiono omawiane ograniczenia, polegającego na zachowaniu już istniejącej kubatury i intensywności zabudowy, co wynika z treści uchwały w sprawie rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

Z tych względów na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U z 2012r. poz. 270 ze zmianami) należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w części wskazanej w sentencji. O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 i 205 § 1 wspomnianej ustawy.