



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 6 marca 2013 r.

Poz. 1377

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/LU 830/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 5 grudnia 2012 r.

**w sprawie ze skargi Teresy Maj i Mieczysława Maja na uchwałę Rady Miasta Lublin z dnia 26 września 2002 r., nr 1688/LV/2002 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia NSA Krystyna Sidor (sprawozdawca)

Sędziowie: Sędzia NSA Grażyna Pawlos - Janusz, Sędzia SO del. Iwona Tchórzewska

Protokolant: Starszy asystent sędziego Łucja Krasieńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 listopada 2012 r.

sprawy ze skargi Teresy Maj i Mieczysława Maja

na uchwałę Rady Miasta Lublin

z dnia 26 września 2002 r., nr 1688/LV/2002

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

I. stwierdza nieważność paragrafu 3 pkt 11 uchwały Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 26 września 2002r., Nr 1688/LV/2002 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublina – część II;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała we wskazanej w pkt I części nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku;

III. zasądza od Rady Miasta Lublin na rzecz Teresy Maj i Mieczysława Maja kwotę 557 (pięćset pięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

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

#### Uzasadnienie

Teresa Maj i Mieczysław Maj wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym skargę o stwierdzenie nieważności § 3 pkt 11 uchwały Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 26 września 2002r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Lublin – część II, jako ustanowionego bez podstawy prawnej.

Wskazany przepis zawiera definicję „działki budowlanej” określającą, że jest to „teren wydzielony granicami własności, który zgodnie z ustaleniami planu może być wykorzystany na cele budowlane”, która - ich zdaniem – sprzeczna jest z definicją legalną wprowadzoną ustawą z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Działka budowlana w świetle tej ustawy to „nieruchomość gruntowa lub działka 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”. W przekonaniu skarżących od dnia wejścia w życie tej ustawy tj. od 11 lipca 2003r. obowiązuje zatem wyłącznie definicja ustawowa, która nie odwołuje się do prawa własności.

Definicja „działki budowlanej” zawarta w planie sprzeczna jest również z art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane, z którego wynika, że prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane nie ogranicza się wyłącznie do prawa własności.

Sprzeczna jest także z definicją „nieruchomości” zawartą w tym samym planie miejscowym. Przez „nieruchomość” plan nakazuje mianowicie rozumieć „teren wydzielony liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu”, a więc niezależnie od granic własności, przy czym plan posługuje się głównie pojęciem „nieruchomości”, które nie pokrywa się z pojęciem „działki budowlanej” wyznaczonej granicami własności i dla „nieruchomości”, będącej jednocześnie jednostką planistyczną plan ustala warunki zagospodarowania tj. m.in. usytuowanie budynku bądź budynków o gabarytach planem przewidzianych, procentowy udział zieleni biologicznie czynnej i terenów pod place zabaw dla dzieci, zachowanie odpowiedniej ilości miejsc parkingowych, dojść i dojazdów etc. W efekcie, żeby można było mówić o zgodności inwestycji budowlanej z planem, należy oceniać jej zgodność w odniesieniu do „nieruchomości” (jednostki planistycznej), a nie do „działki budowlanej” jako wydzielonej w granicach prawa własności. Z uwagi jednak na to, że pojęcie „działki budowlanej” nie jest tożsame z pojęciem „nieruchomości”, działka, jako teren, który może być „wykorzystany na cele budowlane” może jednocześnie nie spełniać wymagań planu w zakresie sposobu jej dopuszczalnego zagospodarowania. Wydanie pozwolenia na budowę na terenie obejmującym „działki budowlane”, które nie stanowią jednocześnie „nieruchomości” (jednostki planistycznej) prowadzić może do takiej sytuacji, że ze względu na to, że zatwierdzona inwestycja nie objęła wszystkich „działek” wchodzących w skład „nieruchomości” (jednostki planistycznej), pozostałe działki nie będą mogły być w przyszłości zagospodarowane samodzielnie, ze względu na brak możliwości spełnienia wymagań planu ustalonych dla całej jednostki planistycznej.

Taka sytuacja ma miejsce – zdaniem skarżących – w ich przypadku, bowiem decyzją Prezydenta Miasta Lublin z dnia 30 kwietnia 2004r. udzielono Spółdzielni Budowlano – Mieszkaniowej OAZA w Lublinie pozwolenia na budowę domu wielorodzinnego usytuowanego wyłącznie na „działkach budowlanych” nr 5/4 i nr 6, będących własnością inwestora, a więc na terenie mniejszym niż wyznaczony w planie miejscowym pod jedną inwestycję, gdyż plan przewiduje w tym miejscu posadowienie budynku wielorodzinnego na terenie odpowiadającym powierzchni czterech „działek”: nr 3 i nr 4/2, należących do skarżących oraz nr 5/4 i nr 6. Pozwolenie na budowę obejmujące tylko teren „wydzielony granicami własności” (inwestora) spowodowało znaczące zwiększenie intensywności zabudowy na tej części nieruchomości (jednostki planistycznej), a pozostała część tej jednostki planistycznej – bilansowej, obejmująca działki skarżących nr nr 1, 3, 4/5, nie może więc być samodzielnie zagospodarowana zgodnie z planem.

W konsekwencji skarżący nie mogą się ubiegać o pozwolenie na budowę, a więc wadliwa definicja „działki budowlanej” spowodowała – ich zdaniem – naruszenie ich interesu prawnego.

Skarżący wyjaśnili jednocześnie, że przed wniesieniem skargi wezwali Radę Miasta Lublin w dniu 21 czerwca 2012r. do usunięcia naruszenia ich interesu prawnego.

Skarżący domagają się stwierdzenia nieważności § 3 pkt 11 zaskarżonej uchwały zatwierdzającej plan miejscowy i podnoszą, że organ powinien zmienić ten zapis na podstawie art. 33 ustawy o samorządzie gminnym.

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

Rada wskazała, że zaskarżona uchwała została podjęta w okresie obowiązywania ustawy z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym, która nie zawierała ustawowej definicji działki budowlanej.

Podstawą prawną wprowadzenia definicji był § 146 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908), który dopuszcza możliwość wprowadzenia w akcie normatywnym definicji danego pojęcia, jeżeli jest ono wieloznaczne, nieostre, a znaczenie określenia nie jest powszechnie zrozumiałe lub ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia. Rozporządzenie zakazywało formułowania definicji tylko wtedy, gdy dane pojęcie zostało już określone ustawowo. Skoro więc w chwili

podjęcia uchwały z dnia 26 września 2002r. nie było definicji legalnej pojęcia działki budowlanej to Rada Miasta Lublin była upoważniona do określenia pojęcia „działki budowlanej” w planie.

Ponadto zdaniem organu – przedmiotowa definicja nie jest sprzeczna z definicją ustawową, która mówi o „nieruchomości gruntowej lub działce gruntu” ani z definicją „prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane”, zawartej ustawie – Prawo budowlane, skoro zasięg tego prawa w każdym przypadku uzależniony jest od granic własności.

Organ wskazał, że plan nie przewiduje konkretnego posadowienia budynku mieszkalnego, a zawiera jedynie nieprzekraczalną linię zabudowy mieszkaniowej. Gdyby odnosić planowaną inwestycję do całej jednostki planistycznej – tak jak domagają się skarżący – to realizowana inwestycja wykraczałaby poza granice prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, jak również stanowiłaby rażące naruszenie prawa własności działek położonych na obszarze danej jednostki planistycznej.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:**

Skarga zasługuje na uwzględnienie, albowiem uchwała w zaskarżonej części została podjęta z rażącym naruszeniem prawa, bowiem wprowadziła definicję wyrażenia „działka budowlana”, która w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały tj. w dniu 26 września 2002r. była już zawarta w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010r., nr 102, poz. 651 ze zm.).

Wprowadzenie odmiennej definicji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego było niedopuszczalne, bowiem niezgodne z obowiązującą hierarchią źródeł prawa przyjętą w art. 87 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1) oraz - na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). W świetle natomiast art. 94 Konstytucji RP akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a uregulowane w nim materie są materiami ustawowymi – „organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa”.

Z zasady związania aktów prawa miejscowego ramami stworzonymi przez ustawę, treść aktu prawa miejscowego winna być zgodna z ustawami. Dotyczy to także zgodności definicji legalnych formułowanych w akcie prawa miejscowego. Organ tworzący akt prawa miejscowego może w tym zakresie odwołać się do regulacji ustawowych, nie może natomiast tworzyć własnej definicji, zawierając w niej elementy wyraźnie odmienne od tych zawartych w definicji legalnej, tj. umieszczonej w ustawie. Należy przy tym podkreślić, że wprowadzenie definicji legalnej mają zasadniczo bezpośrednie zastosowanie przede wszystkim w odniesieniu do aktów normatywnych, w jakich są formułowane (por. § 147 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. nr 100, poz. 908), ale nie wyklucza to posługiwania się taką definicją poza bezpośrednim zakresem danego aktu, jeśli wynika to z powiązań przedmiotowych – przyjęcie odmiennego poglądu oznaczałoby, że należałoby powtarzać takie definicje w każdym akcie normatywnym (którym jest także plan miejscowy), co byłoby nie tylko legislacyjnie nieekonomiczne, ale także mogłoby powodować błędy technicznoprawne. Istnieje więc potrzeba i możliwość wykorzystania definicji legalnych zawartych w innych gałęziach prawa, a jedynie istotna i poprawnie wykazana odrębność przedmiotowa jakiejś szczególnej instytucji jednej z tych gałęzi mogłaby przesądzić o braku takiej możliwości (por. wyrok NSA z dnia 28 maja 2010r., II OSK 531/10).

W ocenie Sądu taka odrębność przedmiotowa nie zachodzi w odniesieniu do terminu „działka budowlana” na gruncie tak pokrewnych działów prawa administracyjnego, jakimi są prawo zagospodarowania przestrzennego i gospodarka nieruchomościami. Powiązania przedmiotowe pomiędzy tymi gałęziami prawa są bezsporne, skoro ustawa z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (a poprzednio ustawa z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 1999r., nr 15, poz. 139 ze zm.), na podstawie i w granicach których właściwe organy uchwalają plan miejscowy, określa zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy (art. 1 ust. 1 pkt 2 i art. 1 ust. 1 poprzedniej ustawy), a ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2010r., nr 102, poz. 651 ze zm., zwana dalej u.g.n. ) - zasady gospodarowania nieruchomościami, ich podziału, scalenia, wywłaszczenia, wyceny (...).

Jak wyżej wskazano, w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały w dniu 26 września 2002r. obowiązywała definicja legalna „działki budowlanej” zawarta w art. 4 ust. 3 a u.g.n., stanowiąc, że „należy przez to rozumieć 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”. Definicja ta (obecnie w nieco innym brzmieniu) była odmienna od definicji wprowadzonej w § 3 pkt 11 zaskarżonej uchwały, która przez wyrażenie „działka budowlana” nakazuje rozumieć teren wydzielony granicami własności, który zgodnie z ustaleniami planu może być wykorzystany na cele budowlane”. Wprowadzenie takiej definicji w zaskarżonej uchwale było niezgodne z obowiązującym porządkiem źródeł prawa, wynikającym z art. 87 Konstytucji RP - i przez to stanowiło rażące naruszenie prawa.

Ponadto, wbrew stanowisku organu, z uwagi na to, że definicja „działki budowlanej” była zawarta w ustawie o gospodarce nieruchomościami, nie zachodziła również żadna z przesłanek wynikających z § 146 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002r., Nr 100, poz. 908) uzasadniających sformułowanie takiej definicji w planie. Przepis ten stanowi mianowicie, że w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli dane określenie jest wieloznaczne (pkt.1), nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości (pkt 2), znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe (pkt 3), a także gdy ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia (pkt 4). Wprowadzenie w tej sytuacji takiej definicji nie miało więc oparcia również w powołanym rozporządzeniu.

Niezależnie więc od innych przyczyn podnoszonych w skardze i pomimo iż obowiązująca w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały ustawa z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym definicji „działki budowlanej” nie zawierała – uzasadnione jest uwzględnienie skargi i stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały we wskazanej części. Stwierdzić przy tym należy, że skarżący dopełnili wymogu wynikającego z art. 52 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012r., poz.270), zwanej dalej P.p.s.a. i wezwali w dniu 21 czerwca 2012r. Radę Miasta Lublin do usunięcia naruszenia prawa, byli zatem uprawnieni do wniesienia skargi.

Skarżący wykazali również naruszenie ich interesu prawnego, zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r., nr 142, poz.1591 ze zm.). Skarżący są właścicielami nieruchomości składającej się z kilku działek o nr nr 1, 3, 4/5 położonych na terenie objętym zaskarżonym planem, a jak wynika z akt – z uwagi na treść definicji „działki budowlanej” zawartej w zaskarżonym § 3 pkt 11 planu została wydana prawomocna decyzja udzielająca inwestorowi Spółdzielni Mieszkaniowo – Budowlanej OAZA w Lublinie pozwolenia na budowę budynku wielorodzinnego na działkach sąsiednich, co spowodowało, że obecnie skarżący nie mogą zagospodarować swoich działek zgodnie z wymaganiami planu.

Z tych względów Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a stwierdził nieważność § 3 pkt 11 zaskarżonej uchwały; o kosztach Sąd orzekł na podstawie art. 200 P.p.s.a., zaś o niepodleganiu wykonaniu uchwały we wskazanej części – na podstawie art. 152 P.p.s.a.

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