

Niwy, dnia 5 kwietnia 2022 r.

BZG
Proszę o przekazanie pisma
z Wojtą Gminy Osielesko
i stanowisko ds. przedmiotowej sprawy
06.04.2022
proszę o przekazanie

Urząd Gminy Osielesko
PUNKT INFORMACYJNY
2022-04-05
Lubok informacyjny
Nr 8808 Podpis Bogus

BRG, 15.10.1.2022

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
Wydział II Orzecznicy
ul. Jana Kazimierza 5
85-035 Bydgoszcz

za pośrednictwem Rady Gminy Osielesko
ul. Centralna 55A
86-031 Osielesko

PRZEWODNICZĄCY
Rady Gminy
mgr Benedykt Leszczyński

Skarga na uchwałę Rady Gminy Osielesko

I Na podstawie art. 3 § 1 pkt 5 ustawy Prawo o postępowaniu przed Sądami administracyjnymi w zw. z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zaskarżam uchwałę Rady Gminy Osielesko z dnia 18 września 1997 r. (Nr IV/57/97) w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru gminy Osielesko położonego wzdłuż drogi Bydgoszcz-Gdańsk, opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Bydgoskiego nr 37, poz. 198

II Wnoszę o stwierdzenie nieważności wymienionej uchwały w części dotyczącej działki nr 1062 w Osielesku oraz zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania według norm przepisanych.

III Zaskarżonej uchwałę zarzucam naruszenie

1. art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415 z późn. zm.; dalej: ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym), poprzez wprowadzenie w treści omawianego planu form rozgraniczających wywołujących wątpliwość, co do przeznaczenia poszczególnych terenów, ponieważ każdy teren wydzielony liniami rozgraniczającymi posiada określone przeznaczenie, a dopuszczone na

- mocy planu przesunięcie linii rozgraniczającej może to przeznaczenie zmienić;
2. art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym a w konsekwencji przyjęcie, że dopuszczalne jest oznaczanie jedynie orientacyjnych linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu;
 3. art. 8 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym poprzez występowanie na gruncie planu sprzeczności części graficznej i tekstowej zaskarżonej uchwały, gdyż część tekstowa w zakresie określenia przeznaczenia obszaru B5U/M dopuszcza zabudowę działki 1062 w Osielsku dwukondygnacyjnym budynkiem usługowym, zaś usytuowanie nieprzekraczalnej linii zabudowy w ramach części graficznej planu wyklucza w praktyce taką możliwość.

uzasadnienie

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały do sądu administracyjnego, w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, wymagało uprzedniego skierowania do Rady Gminy Osielsko wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

Jak wskazuje się bowiem w doktrynie prawa (zob. B. Dolnicki, Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, Lex) w wyniku zmiany art. 101 ustawy o samorządzie gminnym dokonanej na mocy art. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Poz. 935, dalej: ustawa nowelizująca) ustawodawca, dostosowując wskazany przepis do rozwiązań przyjętych w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zrezygnował z wymogu poprzedzania skargi wezwaniem do usunięcia naruszenia. Obecnie każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Uchyleniu uległ także ust. 3 komentowanego przepisu, który przewidywał odpowiednie stosowanie przepisów o terminach załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym w sprawie wezwania do usunięcia naruszenia.

Zmiana weszła w życie od dnia 1 czerwca 2017 r. i znajduje zastosowanie do uchwał i zarządzeń podjętych po tej dacie (art. 17 ust. 2 ustawy nowelizującej), natomiast do spraw sądowych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 17 ust. 1 ustawy nowelizującej). Powyższy pogląd znajduje odzwierciedlenie w jednolitej linii orzeczniczej sądów administracyjnych (zob. np. postanowienie WSA w Poznaniu z

dnia 15 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Po 340/19).

Jestem współwłaścicielem, w części 1/2 działki numer 1062 położonej w Osielsku. Przedmiotowa nieruchomość objęta została miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, stanowiącym uchwałę Rady Gminy Osielsko z dnia 18 września 1997 r. (Nr IV/57/97) w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru gminy Osielsko położonego wzdłuż drogi Bydgoszcz-Gdańsk, opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Bydgoskiego nr 37, poz 198.

Zgodnie z częścią graficzną planu, należąca do mnie działka numer 1062 w Osielsku znajduje się, co prawda w obszarze oznaczonym symbolem B5U/M, dla którego część tekstowa planu określa przeznaczenie jako „teren usług z dopuszczeniem mieszkalnictwa”. Jednakże, działka ta przylega do obszaru oznaczonego symbolem KE 1, dla którego część tekstowa planu określa przeznaczenie jako „ulica ekspresowa”, zaś z legendy do części graficznej planu wynika, że linia rozgraniczająca obydwie tereny o różnym sposobie użytkowania są jedynie orientacyjne. Ponadto, zgodnie z treścią § 20 pkt. 4 ppkt 1 lit. D części tekstowej planu „ostateczne linie rozgraniczające ulicy zostaną ustalone na podstawie projektu technicznego przebudowy drogi na ulicę ekspresową”.

W orzecznictwie Sądów Administracyjnych wskazano, iż skarżący musi wykazać, że akt prawa miejscowego faktycznie naruszył jego interes prawny lub uprawnienie, wynikające z przepisów prawa materialnego (por. wyr NSA z dnia 12.3.2013 r. sygn. I OSK 1761/12).

Zaskarżona uchwała naruszyła moje prawo, wynikające z przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym do jednoznacznego określenia w planie miejscowym przeznaczenia należącej do mnie nieruchomości, zaliczając ją do strefy, której granice nie są jednoznacznie określone, mogą ulec przesunięciu, zmieniając tym samym diametralnie przeznaczenie działki na drogę ekspresową. Ponadto, pozbawienie mnie, poprzez określone umieszczenie w części graficznej planu nieprzekraczalnej linii zabudowy, możliwości zagospodarowania przedmiotowego terenu zabudową jakiegokolwiek budynku jest sprzeczne z ustaleniami planu zawartymi w części tekstowej planu miejscowego.

Uzasadnienie podstaw zaskarżenia

1. Naruszenie art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez wprowadzenie w treści omawianego planu linii rozgraniczających wywołujących wątpliwości co do przeznaczenia poszczególnych terenów, ponieważ każdy teren wydzielony liniami rozgraniczającymi posiada określone przeznaczenie, a dopuszczone na mocy planu przesunięcie linii rozgraniczającej może to przeznaczenie zmienić.

W pierwszej kolejności zatem wskazań należy, iż właściwe do badania ważności uchwały Rady Gminy Osielsko z dnia 18 września 1997 r. (Nr IV/57/97) w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Gminy Osielsko położonego wzdłuż drogi Bydgoszcz-Gdańsk, będą przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Powyższy akt prawny obowiązywał bowiem w trakcie uchwalania przedmiotowej uchwały. Przeciwny wniosek prowadziłby zaś do retroaktywności prawa i do naruszenia tym samym art. 2 Konstytucji RP.

Jak wskazano w Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 1663/16 zasada niedziałania prawa wstecz polega na tym, aby nie stanowić prawa, które nakazywałoby stosowanie nowo ustanowionych norm do sytuacji zaistniałych przed wejściem ich w życie. Odstępstwo od tej zasady dopuszczalne jest wtedy, gdy jest to konieczne w celu realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji, a także jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa (por. wyroki TK z dnia 5 listopada 2002 r., sygn. P 7/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 80 i powołane tam orzeczenia; z dnia 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15 oraz z dnia 5 września 2007 r., sygn. P 21/06). Zakaz działania prawa wstecz stanowi jeden z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażanej w art. 2 Konstytucji RP. Zasada niedziałania prawa wstecz, jest dyrektywą legislacyjną skierowaną do organów stanowiących prawo, jak również dyrektywą interpretacyjną dla organów stosujących prawo, dokonujących wykładni przepisów prawnych. Zasada niedziałania prawa wstecz, chociaż nie została wprost wyrażona w Konstytucji, stanowi podstawową zasadę porządku prawnego w państwie, opartego na założeniu, że "każdy przepis normuje przyszłość, nie zaś przeszłość" (v: uzasadnienie uchwały I OPS 1/06, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Zasada ta dla organów prawodawczych określa zakaz stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń mających miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm. Dlatego też w sytuacji, w której akt prawny pogarsza dotychczasową pozycję prawną podmiotu jest to dostateczna przesłanka do wykluczenia wstecznego działania tej normy. Zasada niedziałania prawa wstecz ma na celu między innymi ochronę obywateli przed zaskakiwaniem ich przez organy państwa czy samorządu terytorialnego niekorzystnymi zmianami prawa powodującymi niekorzystne dla obywatela skutki (por: wyrok NSA z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt II GSK 1540/16, dostępny w CBOIS). Sąd nie powinien zatem stosować nowych przepisów do sytuacji zaistniałych przed ich wejściem w życie, jeżeli brak jest normy intertemporalnej uzasadniającej takie działanie, a tak właśnie uczyniono w niniejszej sprawie.

W sytuacji, kiedy zaskarżona uchwała podjęta została w okresie obowiązywania i na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, to właśnie o tę ustawę badać należy

ważność zaskarżonej uchwały (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego 24 maja 2016 r., sygn.. akt II SA/Lu 17/16).

Biorąc powyższe pod uwagę zarzuty nr 1 i 2 zawarte w niniejszej skardze należy więc rozpatrywać w odniesieniu do art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z tym przepisem, w brzmieniu obowiązującym w czasie uchwalania zaskarżonej uchwały w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się, w zależności od potrzeb przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania. Ze względu na brzmienie tego przepisu, w ocenie skarżącego zastosowanie ma w odniesieniu do tego przepisu dorobek doktryny i judykatury w zakresie dopuszczalności przesuwania nieprzekraczalnych linii zabudowy.

Zgodnie z § 20 ust. 4 pkt 1 ppkt d zaskarżonej uchwały ostatecznie linie rozgraniczające ulicy zostaną ustalone na podstawie projektu technicznego przebudowy drogi na ulicę ekspresową.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych nie jest dopuszczalne wprowadzenie w przepisach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego możliwości przesuwania linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu i delegowania uprawnień zmienia w ten sposób przeznaczenia terenów dla innych niż rada gminy podmiotów (por. wyroki NSA: z 17.11.2010 r., II OSK 1864/10, LEX nr 746832; z 20.01.2011 r., II OSK 2235/10, LEX nr 953038; z 6.10.2011 r., II OSK 1458/11, LEX nr 1070339).

Jak wskazano w wyroku Naczelnego Sądu administracyjnego w Warszawie z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10 linie rozgraniczające powinny być jednoznaczne co do przebiegu oraz muszą one być wiążące, aby nie pozostawić innemu niż rada (w tym - organowi wykonawczemu Gminy) możliwości ich przesuwania poza planem. Oznaczałoby to bowiem delegowanie na rzecz organu innego niż rada gminy kompetencji do wyznaczania przebiegu linii rozgraniczających. Jest to ustawowa kompetencja rady gminy, która nie otrzymała kompetencji do takiej delegacji.

Tymczasem zgodnie z treścią §5 ust. 1 zaskarżonej uchwały na rysunku planu obowiązują linie rozgraniczające tereny o różnym sposobie użytkowania z tym zastrzeżeniem, że linie orientacyjne mogą ulec przesunięciu jeżeli będzie to uzasadnione projektem zagospodarowania działki lub terenu.

Wskazać zaś należy, iż projekt zagospodarowania działki jest integralną częścią projektu budowlanego, sporządzaną przez uprawnioną do tego osobę na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę. Zgodnie bowiem z art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane projekt zagospodarowania działki lub terenu, sporządzony na aktualnej mapie, obejmujący: określenie granic działki lub terenu, usytuowanie, obrys i układy istniejących i projektowanych obiektów budowlanych, sieci uzbrojenia terenu, sposób odprowadzania lub oczyszczania ścieków,

układ komunikacyjny i układ zieleni, ze wskazaniem charakterystycznych elementów, wymiarów, rzędnych i wzajemnych odległości obiektów, w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich.

Dopuszczenie w §5 ust. 1 zaskarżonej uchwały możliwości przesuwania linii rozgraniczających tereny o różnym sposobie użytkowania jeżeli będzie to uzasadnione projektem zagospodarowania działki lub terenu jednoznacznie wskazuje na delegację uprawnień do przesuwania linii rozgraniczających różne strefy na rzecz podmiotów innych niż rada gminy tj. na rzecz organów administracji budowlanej, to bowiem na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę dochodzi do opracowania projektu zagospodarowania działki. W tej sytuacji z całą pewnością nie chodzi o określenie możliwości zmiany linii rozgraniczających stref o różnym przeznaczeniu w jedyny dopuszczalny przez obowiązujące przepisy prawa sposób tj. przez uchwalenie przez radę gminy zmian w uchwale w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, stwierdzić należy, iż zawarte w treści omawianego planu przepisy dotyczące orientacyjnych linii rozgraniczeniowych wywołują wątpliwości co do przeznaczenia poszczególnych terenów, ponieważ każdy teren wydzielony liniami rozgraniczającymi posiada określone przeznaczenie, a przesunięcie linii rozgraniczającej przeznaczenie to zmienia.

Stosownie do treści art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyznacza się poszczególne tereny, określając ich przeznaczenie. Niewątpliwie dla jasności i precyzyjności stosowania tej regulacji prawnej wymaga to wyraźnego, tj. niepowodującego jakichkolwiek wątpliwości, wyznaczenia linii rozgraniczających poszczególne tereny. W żadnym przypadku zaś nie jest możliwe zamieszczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego takiego uregulowania, które dopuszczałoby możliwość „przesunięcia” linii rozgraniczających lub traktowania linii rozgraniczających jako „linie orientacyjne”, zwłaszcza z tej przyczyny, że trudno sobie wyobrazić takie zapisanie w przepisach planu miejscowego warunków, których spełnienie mogłoby umożliwić przesunięcie linii rozgraniczającej poszczególne tereny o różnym przeznaczeniu, które miałyby charakter jasny i wystarczający do przyjęcia, iż nie ma w szczególności charakteru dyskryminującego, w pełni wyczerpującego, a więc nie stanowi nadużycia władztwa planistycznego.

Dopiero bowiem okoliczności wynikające ze stanu faktycznego spraw indywidualnie rozstrzyganych pozwalają na ocenę, jak należy przepisy planu miejscowego, przy odpowiedniej ich wykładni, zastosować w konkretnej sprawie. Oczywiście jest, iż w praktyce występują takie sytuacje, kiedy to sztywny gorset linii rozgraniczających zamieszczonych w planie miejscowym mógłby utrudniać realizację inwestycji, szczególnie takiej jak budowa drogi publicznej. Możliwe jest jednak

takie podejście do konkretnej, rozstrzyganej w drodze administracyjnej sprawy, np. z zakresu inwestycji budowlanych, iż ze względu na szczególne okoliczności faktyczne zostanie zastosowana odpowiednia wykładnia postanowień planu miejscowego, która umożliwi wydanie decyzji pozytywnej dla inwestora. Analizując zgodność zamierzenia inwestycyjnego z planem, można będzie uznać, że pewne odstępstwa od wyznaczonej linii rozgraniczającej nie mają charakteru istotnego, ewentualnie nie stanowią rażącego naruszenia prawa, gdyby problem prawidłowości rozstrzygnięcia pojawił się dopiero na etapie postępowania nieważnościowego. O takim rozumieniu prawa można mówić jednak na etapie stosowania prawa (w tym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego), a nie w fazie stanowienia prawa – uchwalania planu miejscowego, który w swej treści nie może zawierać enigmatycznych, niejasnych, budzących wątpliwości interpretacyjne regulacji, umożliwiających odstępstwa od jego norm (por. A. Plucińska-Filipowicz, glosa do wyroku WSA we Wrocławiu z 13.10.2010 r., SA/Wr 397/10, LEX 2011).

Poza tym linie rozgraniczające powinny być jednoznaczne co do przebiegu i muszą być wiążące tak, aby nie pozostawić innemu niż rada gminy organowi możliwości ich przesuwania poza planem, ponieważ oznaczałoby to delegowanie na rzecz tego organu kompetencji do wyznaczania przebiegu ww. linii, a rada gminy kompetencji do takiej delegacji nie ma. Przebieg linii rozgraniczających może zatem być zmieniony jedynie w drodze dokonania zmiany planu miejscowego (Alicja Plucińska-Filipowicz (red.), Artur Kosicki, Komentarz do art.15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Sytuacja w której zapisy planu miejscowego przewidują w dowolnym czasie możliwość nieograniczonego przesuwania przez organ inny niż rada gminy linii rozgraniczających strefy o różnym przeznaczeniu, co w konsekwencji prowadzi do zmiany przeznaczenia nieruchomości tworzy stan immanentnej, trwającej od wielu lat niepewności właściciela co do przeznaczenia należącej do niego nieruchomości. Podnieść należy w tym miejscu, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest kluczowym instrumentem kształtowania prawa własności nieruchomości, określającym sposób korzystania z nieruchomości. W realiach przedmiotowej sprawy zapisy zaskarżonej uchwały zaliczają, co prawda należącą do skarżącego nieruchomość do strefy usług z możliwością zabudowy mieszkaniowej, ale jednocześnie dają możliwość zmiany w każdej chwili przeznaczenia nieruchomości na drogę publiczną, co łącząc się z wywłaszczeniem tworzy stan niepewności prawnej.

Dodatkowo, wskazać należy, iż określone w przepisach zaskarżonej uchwały cele dla osiągnięcia których przewidziano możliwość przesuwania linii rozgraniczających strefy o różnym przeznaczeniu tj. przeznaczenie drogi na ulicę ekspresową, w chwili obecnej przestały już być aktualne. Droga ekspresowa S-5 została już bowiem zlokalizowana w innym położeniu niż wynika

to z załącznika graficznego do zaskarżonej uchwały, a tym samym nie zostanie sporządzony szczegółowy projekt techniczny przebudowy drogi, wskazanej w zaskarżonej uchwale. W dniu 1 czerwca 2017 r. opublikowano obwieszczenie o wydaniu przez Wojewodę decyzji nr 9/2017, znak WIR.V.7820.74.2016.MT o lokalizacji drogi ekspresowej S-5 w innej lokalizacji niż pierwotnie zakładano tj. nie przez centrum Gminy Osielsko ale jako obwodnicy Bydgoszczy (zob. <http://bydgoszcz.wyborcza.pl/bydgoszcz/7,48722,24034668,nowa-droga-s5-na-polnocy-bydgoszczy-w-budowie.html>).

Kupując działkę nr 1062 w Osielsku skarżący zdawał sobie sprawę z treści obowiązującego na niej miejscowego planu zagospodarowaniu przestrzennego. Jednakże skarżący kierowałem się również treścią pisma z Urzędu Gminy Osielsko z dnia 3 października 2013 r., w którym wskazano, iż „Działka przylega do planowej drogi ekspresowej KE1. Ostateczne linie rozgraniczające ulicy zostaną ustalone na podstawie projektu technicznego przebudowy drogi na ulicę ekspresową”. Zgodnie wreszcie z treścią samego planu jest on jedynie tymczasowy do czasu podjęcia decyzji odnośnie trasy przebiegu drogi ekspresowej.

Pomimo jednak opublikowania w dniu 1 czerwca 2017 r. obwieszczenia o wydaniu przez Wojewodę decyzji nr 9/2017, znak WIR.V.7820.74.2016.MT o lokalizacji drogi ekspresowej S-5 w innej lokalizacji niż pierwotnie zakładano tj. jako obwodnicy Bydgoszczy, właściwe Organy Gminy Osielsko w dalszym ciągu nie podjęły działań zmierzających do uwzględnia powyższych okoliczności i w związku z tym definitywnego ustalenia linii rozdzielających poszczególne strefy w planie, przystosowania go do treści obowiązującego aktualnie studium, a w konsekwencji usunięcia rażącej sprzeczności zaskarżonego planu miejscowego z treścią ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

2. Naruszenie art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym a w konsekwencji przyjęcie, że dopuszczalne jest oznaczanie jedynie orientacyjnych linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu

Zgodnie z częścią graficzną planu, należąca do skarżącego działka numer 1062 w Osielsku znajduje się, co prawda w obszarze oznaczonym symbolem B5U/M, dla którego część tekstowa planu określa przeznaczenie jako „teren usług z dopuszczeniem mieszkalnictwa”. Jednakże, działka ta przylega do obszaru oznaczonego symbolem KE 1, dla którego część tekstowa planu określa przeznaczenie jako „ulica ekspresowa”, zaś z legendy do części graficznej planu wynika, że linia rozgraniczająca obydwie tereny o różnym sposobie użytkowania są jedynie orientacyjne.

Przepisy szczegółowe rzeczywiście nie zawierają żadnych zastrzeżeń ani ograniczeń co do charakteru linii rozgraniczających wyznaczanych na rysunku planu, poza uznaniem ich za

obowiązkowe ustalenia planu.

Wskazać należy jednak, iż zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż wobec organów władzy publicznej mogą czynić wyłącznie to do czego zostały wyraźnie upoważnione przez przepisy prawa, a nie korzystają natomiast z przysługującej obywatelom reguły, zgodnie z którą co nie jest zabronione jest dozwolone. Zakładając więc racjonalność ustawodawcy przyjąć należy, iż ustawodawca wskazując jedynie, że plan miejscowy powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu nie przewidział stosowania kilku rodzajów takich linii, co mogłoby różnicować rozgraniczanie stref o różnym przeznaczeniu terenów. Taka wykładnia przepisów znajduje także potwierdzenie w zasadzie wywodzącej się jeszcze z prawa rzymskiego, zgodnie z którą w sytuacji gdy ustawa nie rozróżnia, adresaci aktu prawnego również nie powinni rozróżniać (*lege non distinguente nec nostrum distinguere*).

Jak wskazano w treści wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 listopada 2010 r. dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy kluczowym jest ustalenie normatywnej treści ustawowego zwrotu "linia rozgraniczająca". Zgodnie z Uniwersalnym słownikiem języka polskiego PWN Warszawa 2008, pod pojęciem "linia" należy rozumieć znak graficzny mający tylko jeden wymiar – długość, dzielący płaszczyznę na części, wyznaczający jakiś obszar lub tworzący wzór, rysunek itp. Podkreślenia zatem wymaga fakt, że linia rozgraniczająca, która jest jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego winna, być obiektem o "grubości", szerokości najmniejszej z możliwych do fizycznego (realnego) wytyczenia, rozgraniczającym obszary o różnym przeznaczeniu. Z pewnością natomiast za linię rozgraniczającą nie można uznać obszaru gruntu o szerokości jaką przyjęto w zaskarżonej uchwale. W uchwale tej wprowadzone zostało pojęcie "orientacyjnych linii rozgraniczających", przez którą, zgodnie z treścią wskazanej uchwały należy rozumieć "linię rozgraniczającą tereny, tożsamą z granicą istniejącego lub projektowanego podziału geodezyjnego, której przebieg określony na rysunku planu może podlegać modyfikacjom." Ponadto w uchwale tej wskazano, że "o ile ustalenia szczegółowe nie stanowią inaczej, orientacyjne linie rozgraniczające mogą być przesuwane w zakresie 5 m jednak pod warunkiem, że nie spowoduje to naruszenia ustaleń dotyczących minimalnej szerokości ciągów komunikacyjnych. Wskazano również, że "przesunięcie orientacyjnych linii rozgraniczających powoduje równoczesne przesunięcie linii zabudowy wyznaczonych w sąsiedztwie tej linii". Następnie w ustaleniach szczegółowych dla terenu 1MN,KS,U w § 4 ust. 1 pkt 3 uchwały postanowiono, że "orientacyjna linia rozgraniczająca od strony terenu 1 MW może ulec przesunięciu w Nielimitowanym zakresie w kierunku powiększenia terenu MW", w § 4 ust. 2 pkt 3 zapisano natomiast, że "orientacyjna linia rozgraniczająca od strony terenu MN,KS,U może ulec przesunięciu w Nielimitowanym zakresie w

kierunku powiększenia terenu 1 MW".

Sposób w jaki Rada Miasta Jelenia Góra w zaskarżonej uchwale określiła linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu oraz różnych zasadach zagospodarowania, narusza zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekającego w niniejszej sprawie przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 tej ustawy. W istocie bowiem zaskarżona uchwała przewiduje zamiast linii rozgraniczających, obszar gruntu w pewnych sytuacjach o niemal dowolnej szerokości, który należałoby nazwać "pasem rozgraniczającym". Takie określenie jednego z podstawowych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest sprzeczne z treścią wskazanego powyżej przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Może także prowadzić do sytuacji w której mimo uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zapisy uchwały sprawiają, że przeznaczenie, zagospodarowanie i warunki zabudowy terenu w istocie pozostają niedookreślone.

Biorąc powyższe rozważania pod uwagę oraz okoliczność, że przepisy zaskarżonej uchwały pozwalają na zmianę granic tymczasowych linii rozgraniczających obszary o różnym przeznaczeniu przez podmioty inne niż rada gminy wskazać należy, iż zaskarżona uchwała przewiduje zamiast linii rozgraniczających, obszar gruntu w pewnych sytuacjach o niemal dowolnej szerokości, który należałoby nazwać "pasem rozgraniczającym", co w konsekwencji narusza przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

3. Naruszenie art. 8 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym poprzez występowanie na gruncie planu sprzeczności części graficznej i tekstowej zaskarżonej uchwały, gdyż część tekstowa w zakresie określenia przeznaczenia obszaru B5U/M dopuszcza zabudowę działki 1062 w Osielsku dwukondygnacyjnym budynkiem usługowym, zaś usytuowanie nieprzekraczalnej linii zabudowy w ramach części graficznej planu wyklucza w praktyce taką możliwość.

Należąca do skarżącego działka numer 1062 w Osielsku znajduje się w obszarze oznaczonym symbolem B5U/M, dla którego część tekstowa planu określa przeznaczenie jako „teren usług z dopuszczeniem mieszkalnictwa”. Zgodnie z treścią § 10 pkt. 3 ppkt. C dopuszczono na tym obszarze realizację zabudowy nowej, wymianę, rozbudowę przebudowę i zmianę użytkowania istniejącej zabudowy oraz sposób zagospodarowania terenu na warunkach określonych w § 6 i 9. Treść wymienionych powyżej przepisów planu umożliwia, na należącej do skarżącego działce numer 1062 w Osielsku, między innymi wzniesienie budynku usługowego do II kondygnacji o wysokości do 9 metrów. Jednocześnie, wyznaczona na części graficznej planu

nieprzekraczalna linia zabudowy, ze względu na wyłączenie od zabudowy niemal całego obszaru działki, uniemożliwia wzniesienie jakiegokolwiek budynku, wprowadzając w ten sposób faktyczny zakaz zabudowy. Sytuacja taka niweczy plany inwestycyjne skarżącego, uniemożliwiając mu, biorąc pod uwagę przebieg nieprzekraczalnej linii zabudowy oraz wymagania Prawa budowlanego, w zakresie gabarytów budynków wzniesienie na należącej do niego działce jakiegokolwiek budynku.

Z omówionych już wcześniej przyczyn również w powyższym zakresie zastosowanie mają przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy. Integralną częścią planu jest rysunek planu stanowiący załącznik stanowiący załącznik do uchwały rady gminy. Rysunek planu obowiązuje w zakresie określonym uchwałą.

Wskazać należy, że wszelkie ograniczenia własności ustanowione w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice ingerencji prawodawczej w prawo własności, a naruszenie tego wymogu może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001r. w sprawie K 27/00, OTK z 2001 r. Nr 2, poz. 29).

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, iż władztwo planistyczne nie może w jakimkolwiek zakresie przybierać charakteru absolutnego i nieograniczonego, gdyż gmina, wykonując je, ma obowiązek działać w granicach i na podstawie prawa, wyważać interesy publiczne z interesami prywatnymi, uwzględniać aspekt racjonalnego działania i proporcjonalności ingerencji w prawa jednostek (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 września 2012 roku, sygn. akt: II OSK 1377/12).

W realiach przedmiotowej sprawy zapisy zaskarżonej uchwały ograniczają prawo własności, nie mając jednak odpowiedniego uzasadnienia i są one nieproporcjonalne w stosunku do celów jakie mają zostać osiągnięte, ograniczając się wyłącznie do ogólnego wskazania, że na gruncie obowiązujących przepisów dopuszczalne jest ograniczenie prawa własności poprzez wytyczanie nieprzekraczalnych linii zabudowy. Istotnie realizacja celów gospodarki przestrzennej następować może przy pomocy wytyczania nieprzekraczalnych linii zabudowy, wyznaczających miejsce wznoszenia w przyszłości obiektów budowlanych. Również jednak taki instrument kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu jak nieprzekraczalna linia zabudowy nie może być taktowany jako absolutny i nieograniczony środek, którym może posłużyć się organ planistyczny, w oderwaniu od wpływu na chronione konstytucyjnie prawo własności. Ujmując to wprost organ planistyczny może skorzystać z prawa wytyczenia nieprzekraczalnej linii zabudowy w taki sposób, że uniemożliwia to całkowicie realizację przez właściciela prawa do zabudowy nieruchomości.

Odróżnić należy również sytuację, w której wytyczenie nieprzekraczalnej linii zabudowy

ogranicza, co prawda prawo własności, nakazując w przypadku wzniesienia nowej zabudowy usytuowania jej w konkretnej części działki, jednakże ze względu na powierzchnie oraz jej ukształtowanie, właściciele konkretnej nieruchomości są w stanie pomimo wytyczenie nieprzekraczalnej linii zabudowy skorzystać z przysługującego im prawa do zabudowy swojej nieruchomości i odpowiednich zapisów części tekstowej planu, sytuując nowy budynek jedynie na wyznaczonej do tego części nieruchomości. W realiach niniejszej sprawy zachodzi natomiast odmienny przypadek, kiedy to właśnie organ planistyczny wytyczył nieprzekraczalną linię zabudowy, w taki sposób, że uniemożliwia to całkowicie realizację przez właściciela zapisów części tekstowej planu przewidujących możliwość wzniesienia dwukondygnacyjnego budynku usługowego, a w konsekwencji wyłącza prawa do zabudowy nieruchomości.

Z drugiej natomiast strony w treści zaskarżonej uchwały nie wskazano jakiegokolwiek przesłanki uzasadniającej wprowadzenie tak drastycznej ingerencji w prawo własności jak w tym przypadku tj. praktyczny zakaz jakiegokolwiek zabudowy nieruchomości.

Podnieść należy przy tym, że zarówno kształt, jak i powierzchnia działki nr 1062 w Osielsku nie zmieniły się w całym okresie począwszy od uchwalenie zaskarżonej uchwały aż do chwili obecnej i okoliczności te były znane organowi planistycznemu w momencie opracowywania planu miejscowego.

Uwzględnienia w okolicznościach niniejszej sprawy wymaga również to, że w orzecznictwie sądów administracyjnych za niedozwolone uznaje się przyjmowanie rozwiązań różnicujących sytuację prawną właścicieli nieruchomości objętych planem, nadmierne obciążanie jednych kosztem drugich czy też przyjmowanie różnych rozwiązań bez jakiegokolwiek zasadnej argumentacji w odniesieniu do właścicieli znajdujących się w takiej samej sytuacji (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 stycznia 2013 roku, sygn. akt: II OSK 2391/12).

W ocenie skarżącego za naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa uznać różnicowania sytuacji należącej do niego działki nr 1062 w Osielsku w stosunku do sąsiadującej bezpośrednio z nią działki nr 1061, a także kolejnej działki nr 1060 w Osielsku. Powyższe działki znajdują się w tej samej strefie w części graficznej planu, obowiązują na nich identyczne postanowienia części tekstowej planu miejscowego, a także mają identyczny kształt i powierzchnię. Nie mającego żadnego uzasadnienia (np. przyleganie do drogi publicznej) usytuowanie nieprzekraczalnej linii zabudowy uniemożliwia jednak wyłącznie skarżącemu jakąkolwiek zabudowę działki, pozwalając przy tym na swobodną zabudowę działek 1061 oraz 1060 w Osielsku.

Konkluzja

Zaskarżona uchwała narusza przepisy prawa. Rada Gminy Osielsko uchwalając zaskarżoną uchwałę w wadliwy sposób zastosowała i dokonała wykładni ustawy o zagospodarowaniu

przestrzennym, w efekcie czego nie jest możliwe jednoznaczne określenie przeznaczenia działki nr 1062 w Osielsku, a w konsekwencji jej zabudowanie w sposób określony w części tekstowej planu tj. budynkiem dwukondygnacyjnym o przeznaczeniu usługowym.

Dodatkowo, wskazać należy, iż w celu uwzględnienia przedmiotowej skargi nie jest konieczne uchylene lub zmiana całego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru gminy Osielsko, położonego wzdłuż drogi Bydgoszcz-Gdańsk, ale wystarczające jest poprzestanie na obszarze działki nr 1062 w Osielsku. W wyroku z 5.06.2014 r., sygn. akt II OSK 117/13, NSA przyjął, że przedmiotem zaskarżenia mogą być również wyodrębnione części planu stanowiące zbiór indywidualnych regulacji określających przeznaczenie niektórych tylko nieruchomości objętych ustaleniami planu.

Wobec powyższego wnoszę jak na wstępie.
