

Lublin, dnia 24 maja 2022 r.

udb. 30.V. 2022

SKO.41/1079/LI/2022

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lublinie po rozpatrzeniu z urzędu na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 maja 2022 roku przez Skład Orzekający:

Maciej Gapski	–	przewodnicząca, sprawozdawca
Jacek Rudny	–	członek
Krzysztof Adamski	–	członek

sprawy dotyczącej stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 6 maja 2021 r. nr 306/21 wydanej z up. Prezydenta Miasta Lublin znak: AB-LA-I.6730.1.17.2021 w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji budowlanej polegającej na budowie czterech budynków mieszkalnych wielorodzinnych wraz z urządzeniami budowlanymi i zagospodarowaniem terenu na działce nr ewid. 8/16 (obręb: 0024, arkusz: 1) położonej w Lublinie przy ul. Goździkowej 11a

na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj.: Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm. – dalej k.p.a.) oraz art. 61 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj.: Dz. U. z 2021 roku, poz. 741 ze zm., dalej u.p.z.p.)

orzeka:

**stwierdzić nieważność decyzji z dnia 6 maja 2021 r. nr 306/21 wydanej z upoważnienia
Prezydenta Miasta Lublin znak: AB-LA-I.6730.1.17.2021.**

UZASADNIENIE

Po rozpatrzeniu wniosku [REDAKTOWANE] o ustalenie warunków zabudowy z dnia 18 stycznia 2021 r. decyzją z dnia 6 maja 2021 r. nr 306/21 znak: AB-LA-I.6730.1.17.2021 organ pierwszej instancji ustalił warunki zabudowy dla inwestycji budowlanej polegającej na budowie czterech budynków mieszkalnych wielorodzinnych wraz z urządzeniami

budowlanymi i zagospodarowaniem terenu na działce nr ewid. 8/16 (obręb: 0024, arkusz: 1) położonej w Lublinie przy ul. Goździkowej 11a.

Organ pierwszej instancji oznaczył linie rozgraniczające teren inwestycji linią koloru czerwonego oraz literami: A, B, C, D - A na mapie zasadniczej stanowiącej załącznik nr 1 do decyzji oraz ustalił, że planowana zabudowa dotyczy budowy czterech budynków mieszkalnych wielorodzinnych z możliwością lokalizacji usług w parterze (o łącznej powierzchni sprzedaży do 2000 m²) wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu.

Organ pierwszej instancji określił nieprzekraczalną linię zabudowy (linia koloru niebieskiego na załączniku nr 1 do decyzji). Ustalono również wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki do 30% oraz udział powierzchni biologicznie czynnej – na poziomie minimum 25%. Szerokość elewacji frontowej każdego z budynków wskazano jako maksymalnie 25,0 m, a wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki (mierzona od średniego poziomu terenu przed głównym wejściem do budynku/od poziomu terenu istniejącego) – jako maksymalnie 12,4 m. Przekrycie projektowanych budynków określono jako płaskie o nachyleniu do 15°, przy maksymalnej wysokości 12,4 m. W decyzji dopuszczono lokalizację usług wyłącznie w parterach budynków mieszkalnych. Ponadto organ pierwszej instancji zakazał zmiany rzeźby terenu, która mogłaby mieć negatywny wpływ na działki sąsiednie, jednocześnie dopuszczając zmiany w ukształtowaniu terenu w zakresie 1,0 m od istniejącej powierzchni terenu oraz zmiany wynikające z niezbędnych dojazdów i dróg wewnętrznych. W pasie 5,0 m od elewacji budynku, nie określono ograniczeń dotyczących zmiany ukształtowania terenu, dopuszczając umieszczenie poza tym obszarem niezbędnych dla funkcjonowania budynku pochylni, zejść i zjazdów ze skarp. Obsługę komunikacyjną terenu inwestycji ustalono od ul. Goździkowej (droga gminna, dz. nr 12, 8/15), na warunkach uzgodnionych z Zarządem Dróg i Mostów w Lublinie, oraz zaznaczono, że na terenie inwestycji należy zapewnić miejsca postojowe dla samochodów osobowych w ilości niezbędnej dla obsługi funkcji, tj. 1 miejsce postojowe na lokal mieszkalny oraz 1 miejsce parkingowe na 35m² powierzchni użytkowej usług, a także miejsca postojowe dla rowerów. Organ zaznaczył również, że w toku postępowania administracyjnego dokonano uzgodnień z Zarządem Dróg i Mostów w Lublinie oraz Okręgowym Urzędem Górniczym w Lublinie.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ pierwszej instancji wyjaśnił, że, z uwagi na brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla objętej przedmiotowym wnioskiem działki, zmiana zagospodarowania terenu wymagała ustalenia warunków

zabudowy w drodze decyzji. Zdaniem organu analiza funkcji i cech zabudowy oraz zagospodarowania terenu pozwoliła na uznanie, że inwestycja spełnia warunki określone w art. 61 ust. 1-5 u.p.z.p.

Od powyższej decyzji nie wniesiono odwołania w związku z tym nie była kontrolowana w toku instancji – stała się ostateczna oraz prawomocna.

W dniu 24 lutego 2022 r. do tut. Kolegium wpłynął wniosek organizacji społecznej – Fundacji Wolności w Lublinie (dalej jako Fundacja) – o wszczęcie z urzędu postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 6 maja 2021 r. nr 306/21 wydanej z up. Prezydenta Miasta Lublin znak: AB-LA-I.6730.1.17.2021 w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy i dopuszczenie organizacji do tego postępowania. Fundacja wskazała na rażące naruszenie prawa, którego dopuścił się Prezydent Miasta Lublin wydając przedmiotową decyzję.

W dniu 28 marca 2022 r. do tut. Kolegium wpłynęło pismo pełnomocnika spółki GP Paszkowski i Wspólnicy spółka jawna, w którym wskazano brak podstaw do wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności w/w decyzji.

Postanowieniem z dnia 1 kwietnia 2022 r. nr SKO.41.1079/LI/2022 tut. Kolegium wszczęło z urzędu postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 6 maja 2021 r. nr 306/21 wydanej z up. Prezydenta Miasta Lublin znak: AB-LA-I.6730.1.17.2021 w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy oraz dopuściło Fundację Wolności w Lublinie do tego postępowania.

Po wszczęciu postępowania nieważnościowego z aktami sprawy zapoznał się pełnomocnik Fundacji Wolności w dniach 13 kwietnia oraz 6 i 12 maja 2022 r., który złożył również pismo procesowe w dniu 12 maja 2022 r. popierające wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji.

Pismem z dnia 19 kwietnia 2022 r. pełnomocnik GP Paszkowski i Wspólnicy spółka jawna adwokat Robert Orłowski wniósł o umorzenie postępowania dotyczącego stwierdzenia nieważności decyzji z uwagi na brak spełnienia przesłanek określonych w art. 156 § 1 k.p.a.

Pismem z dnia 19 kwietnia 2022 r. pełnomocnik GP Paszkowski i Wspólnicy spółka jawna adwokat Jacek Kosiński wniósł o wydanie decyzji o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji. Zdaniem pełnomocnika przedmiotowa decyzja odpowiada prawu, dlatego też brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji. W piśmie podkreślono, że stwierdzenie nieważności może nastąpić wyłącznie w przypadku kwalifikowanych, poważnych naruszeń prawa, które w przedmiotowej sprawie nie wystąpiły. Tożsame stanowisko zostało sformułowane w piśmie z dnia 19 maja 2022 r., które wpłynęło do tut. Kolegium w dniu 24 maja 2022 r.

W trakcie trwania postępowania z aktami zapoznawała się strona postępowania Jarosław Paszkowski.

Pismem z dnia 25 kwietnia 2022 r. strona postępowania [REDAKTOWANE] wypowiedziała się przeciw stwierdzeniu nieważności przedmiotowej decyzji dołączając do swego stanowiska petycję w sprawie rozwoju dzielnicy Ponikwoda podpisaną przez grupę mieszkańców.

W dniu 17 maja 2022 r. do akt sprawy wpłynęły złożone przez [REDAKTOWANE] – Przewodniczącą Komitetu Mieszkańców – kopie protestu mieszkańców przeciwko zabudowie wielorodzinnej przy ul. Goździkowej, Dębowej, Dożynkowej, Malwowej oraz Alei Spółdzielczości Pracy w Lublinie oraz skarg na Prezydenta Miasta Lublin.

Dodatkowo pismami z dnia 12 maja 2022 r. [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] wyjaśniły, że podpisały petycję w sprawie rozwoju dzielnicy Ponikwoda pod wpływem błędu.

W dniu 23 maja 2022 r. Jacek Wysokiński i Jarosław Paszkowski działający w imieniu GP Paszkowski i Wspólnicy spółka jawna złożyli do akt sprawy kopie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę budynków mieszkalnych wielorodzinnych z instalacjami zewnętrznymi na działce nr 8/16 położonej przy ul. Goździkowej 11A w Lublinie.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lublinie stwierdza, co następuje:

Zgodnie z art. 157 § 2 k.p.a. postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Właściwym do stwierdzenia nieważności decyzji w przypadkach określonych w art. 156 § 1 k.p.a. jest organ wyższego stopnia, a gdy decyzja wydana została przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze - ten organ.

Zgodnie z art. 31 § 1 k.p.a. organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem:

1. wszczęcia postępowania,
 2. dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu,
- jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Stosownie do § 2 cytowanego przepisu organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Na postanowienie o

odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie.

W niniejszej sprawie pismem z dnia 24 lutego 2022 r. Fundacja Wolności w Lublinie wniosła o wszczęcie przez tut. Kolegium z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 6 maja 2021 r. nr 306/21 wydanej z up. Prezydenta Miasta Lublin znak: AB-LA-I.6730.1.17.2021 w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy oraz dopuszczenie jej do tego postępowania. Uznając wniosek za uzasadniony tut. Kolegium postanowieniem z dnia 1 kwietnia 2022 r. wszczęło z urzędu postępowanie nieważnościowe i dopuściło Fundację do udziału w nim.

Zdaniem składu orzekającego rozpatrującego przedmiotową sprawę wydana z up. Prezydenta Miasta Lublin decyzja z dnia 6 maja 2021 r. nr 306/21 znak: AB-LA-I.6730.1.17.2021 narusza art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w sposób rażący i tym samym należało stwierdzić jej nieważność. Kolegium podkreśla, że istotą postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji jest weryfikacja decyzji w oparciu o ściśle określone w art. 156 § 1 k.p.a. przesłanki na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dacie wydawania decyzji. Dlatego też w analizie niniejszej sprawy należy odnieść się wyłącznie do sytuacji z daty wydania zaskarżonej decyzji. Nieistotne z punktu widzenia przedmiotowego postępowania są dołączone do akta sprawy przez GP Paszkowski i Wspólnicy spółka jawna decyzje organów architektoniczno-budowlanych, gdyż dotyczą kolejnego etapu realizacji inwestycji na działce nr ewid. 8/16 położonej w Lublinie przy ul. Goździkowej i nie mają znaczenia dla oceny legalności decyzji z dnia 6 maja 2021 r.

Na wstępie zaznaczyć należy, iż w niniejszej sprawie bezspornym był brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu, na którym położona jest działka objęta wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, co zobowiązywało organ do rozstrzygnięcia wniosku w trybie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Tym samym, zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86 w/w ustawy, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy.

W myśl art. 61 ust. 1 w/w ustawy wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

- 1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;
- 2) teren ma dostęp do drogi publicznej;
- 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;
- 4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1;
- 5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Zadaniem ustawy w tym jej art. 61 jest ochrona ładu przestrzennego, która ma na celu powstrzymanie zabudowy nie dającej się pogodzić z zabudową już istniejącą na terenach, gdzie nie ma planu zagospodarowania przestrzennego. Celem art. 61 u.p.z.p. jest zagwarantowanie ładu przestrzennego, określonego w art. 2 pkt 1 ustawy jako ukształtowania przestrzeni, która tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w przyporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo-społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (Z. Niewiadomski: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - komentarz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 493). Przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. wprowadza na grunt polskiego prawa zasadę tzw. dobrego sąsiedztwa, uzależniającą zmianę zagospodarowania terenu od dostosowania się do określonych cech już zagospodarowanego terenu sąsiedniego.

W celu wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu organ musi ustalić jako warunek konieczny, że co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana, oraz to, czy teren i planowana inwestycja spełniają pozostałe warunki określone w art. 61 ust. 1 pkt 2-5 ustawy. Warunek określony w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. ma znaczenie pierwszorzędne, a brak spełnienia tej przesłanki czyni bezcelowym odwołanie się przez organ do innych warunków ustawionych przez ustawodawcę w art. 61 ust. 1. Tylko łączne spełnienie wszystkich przesłanek z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. daje podstawy do wydania pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy.

W okolicznościach faktycznych i prawnych przedmiotowej sprawy istotne jest na wstępie rozważanie, czy jakakolwiek działka sąsiednia, która jest dostępna z tej samej drogi publicznej była zabudowana w sposób pozwalający ustalić warunki planowanej przy ul.

Goździkowej inwestycji. Ziszczenie tych przesłanek, czyli istnienie działki sąsiedniej zabudowanej dostępnej z tej samej drogi publicznej stanowi warunek podstawowy zaistnienia tzw. dobrego sąsiedztwa. Należy już wstępnie zauważyć, że ustalając warunki zabudowy dla przedmiotowej inwestycji organ I instancji wziął pod uwagę budynki wielorodzinne, które nie znajdują się w bezpośrednim sąsiedztwie terenów planowej inwestycji i nie są dostępne z tej samej drogi publicznej, a więc ul. Goździkowej (drogi gminnej).

Zdaniem tut. Kolegium organ I instancji w sposób nieuzasadniony rozszerzył obszar analizowany poza minimum określone w § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588, dalej rozporządzenie). Przy czym nawet jeżeli uznać, że zabieg ten był dopuszczalny treścią § 3 ust. 2 rozporządzenia, to żadna z działek sąsiednich dla terenu inwestycji znajdującego się przy ul. Goździkowej, dostępnych z tej samej drogi publicznej nie była zabudowana w sposób zbliżony do przedstawionego we wniosku o ustalenie warunków zabudowy. Organ w uzasadnieniu decyzji w ogóle nie wyjaśnił, dlaczego zdecydował się na istotne powiększenie obszaru analizowanego. W analizie urbanistycznej wskazano jedynie, bardzo ogólnie, że rozszerzenie obszaru analizowanego uzasadnione jest zróżnicowanym charakterem i intensywnością zabudowy. Tego typu stwierdzenie może, zdaniem Kolegium przemawiać również za objęciem analizą jedynie obszaru minimalnego, wynoszącego trzykrotną szerokość działki inwestycyjnej. Powiększenie obszaru analizy uwarunkowań terenu bez stosownego, dokładnego, precyzyjnego uzasadnienia odnoszącego się bezpośrednio do konkretnego wniosku o ustalenie warunków zabudowy należy uznać za rażąco naruszający prawo.

W orzecznictwie sądów powszechnych przyjmuje się jednolicie, że wyznaczenie obszaru analizowanego ma dla wydania decyzji o warunkach zabudowy zasadnicze znaczenie, stąd też prawidłowość jego ustalenia nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości. W obszarze analizowanym przeprowadza się bowiem analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu, która jest podstawowym elementem postępowania w sprawie warunków zabudowy. Poszerzenie analizowanego obszaru nie może prowadzić do arbitralnego rozszerzenia, celem spełnienia oczekiwań inwestora. (wyrok WSA w Rzeszowie z 1.09.2021 r., II SA/Rz 743/21, LEX nr 3231958, wyrok NSA z 2.12.2021 r., II OSK 2550/21, LEX nr 3283993.). Działanie organu I instancji w przedmiotowej sprawie należy uznać za arbitralne i zasadniczo błędne.

Istotą zasady dobrego sąsiedztwa jest, aby co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, była zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu. Wynika to z konieczności zachowania wymagań ładu przestrzennego, przez który rozumie się ukształtowanie przestrzeni tworzące harmonijną całość i uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (art. 2 pkt 1 u.p.z.p.).

Z brzmienia powołanego przepisu wynika jednoznacznie, że przez działkę sąsiednią w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy rozumieć nieruchomość zabudowaną, położoną w najbliższym otoczeniu nieruchomości objętej inwestycją, a przede wszystkim dostępną z tej samej drogi publicznej. Jakkolwiek w orzecznictwie sądowoadministracyjnym podnosi się, że sąsiedztwo, o jakim mowa w tym przepisie należy rozumieć co do zasady szeroko, to trzeba mieć na względzie, że warunek kontynuacji funkcji, określony w tym przepisie, nie może być interpretowany w sposób dowolny, dopuszczający w istocie każdego rodzaju zabudowę. Trzeba pamiętać, że przepis ten, odczytywany w łączności z pozostałymi normami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymaga zagwarantowania "dobrego sąsiedztwa" w zakresie zarówno znajdujących się w obszarze analizowanym obiektów, cech zagospodarowania terenu oraz cech architektonicznych obiektów budowlanych. Przepis ten wprowadza zatem obowiązek dostosowania funkcji projektowanego obiektu do funkcji obiektów istniejących. Z tego względu wyklucza on możliwość wprowadzenia na określonym, ocenianym przez organy obszarze, funkcji niezgodnej z funkcją już istniejących obiektów. Ratio legis cytowanego przepisu jest zapewnienie zagospodarowania przestrzeni pozwalającego na harmonijne warunki korzystania z prawa własności wszystkich nieruchomości położonych w sąsiedztwie planowanej inwestycji. (wyrok WSA w Lublinie z dnia 22.09.2020 r. sygn. akt II SA/Lu 203/20, LEX nr 3075601)

Mając na uwadze powyższe rozważania, uznając, że analogii funkcjonalnej oraz dotyczącej parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu poszukuje się w ramach obszaru stanowiącego funkcjonalną, urbanistyczną całość należy jednoznacznie stwierdzić, że planowana inwestycja

przy ul. Goździkowej 11A nie znajduje tego rodzaju analogii. Dodatkowo trzeba podkreślić, że decyzja o warunkach zabudowy jest decyzją o charakterze związanym, a nie uznaniowym, dlatego nie można dowolnie interpretować ustawowych przesłanek.

Zdaniem tut. Kolegium, dla terenu inwestycji znajdującego się przy ul. Goździkowej obejmującego budowę 4 budynków mieszkalnych wielorodzinnych nie można znaleźć - w ramach tego samego układu urbanistycznego - działki sąsiedniej zabudowanej, która odpowiada parametrami planowanej inwestycji. Na obszarze sąsiednim znajduje się zabudowa realizująca tę samą funkcję podstawową, a więc funkcję mieszkaniową. Zabudowa wielorodzinna i dominująca na analizowanym obszarze zabudowa jednorodzinna o charakterze samoistnym, zagrodowym, bliźniaczym lub szeregowym pełnią taką samą funkcję mieszkaniową. Planowana inwestycja stanowi zatem kontynuację funkcji mieszkaniowej, jednakże parametry nowej zabudowy w odniesieniu do parametrów występujących w terenie sąsiadującym z inwestycją, dostępnym z ul. Goździkowej, przede wszystkim w zakresie szerokość elewacji frontowej i wysokości, a także intensywności zabudowy są sprzeczne z istniejącym zagospodarowaniem działek sąsiednich. Należy również zauważyć, że od południowej strony ul. Goździkowej z uwagi na obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia się charakter urbanistyczny terenu. W pobliżu ul. Dożynkowej znajduje się zabudowa wielorodzinna, jednakże bloki zlokalizowane w sąsiedztwie tej ulicy i z niej obsługiwane komunikacyjnie nie tworzą urbanistycznej całości z terenem objętym planowaną inwestycją przy ul. Goździkowej 11A. Północna część ulicy Goździkowej stanowi teren zabudowany ekstensywnie, domami jednorodzinnymi i zabudową zagrodową charakterystyczną dla obrzeży miasta.

Wniosek o rażącym naruszeniu prawa przy ustaleniu parametrów nowej zabudowy, a w konsekwencji istotnym naruszeniu zasady dobrego sąsiedztwa wypływa wprost z przeprowadzonej w sprawie analizy urbanistycznej. Ustalona w analizie wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki wynosi średnio 22,7% natomiast przyjęty dla planowanej inwestycji wskaźnik na poziomie 30% odbiega zasadniczo od średniej. Dodatkowo wyznaczona szerokość elewacji frontowej oraz jej wysokości w sposób zdecydowany odbiega od średniej budynków znajdujących się na terenie analizowanym. Średnia szerokość elewacji frontowych budynków w obszarze analizowanym wynosiła 13,3 m, zaś dopuszczona przez organ 25,0 m. Średnia wysokość istniejącej zabudowy 5,4 m, zaś dopuszczona przez organ 12,4 m. Organ w sposób niezgodny z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalając warunki dla przedmiotowej zabudowy odniósł się do parametrów ustalonych w Uchwale Nr 1111/XLIV/2018 Rady Miasta Lublin z dnia 24

maja 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin – część I – obszar wschodni rejon ulic: Dożynkowa - Goździkowa. Ponadto organ I instancji w sposób dowolny, bez należytego uzasadnienia wykazywał w analizie zagospodarowania terenu parametry dla wszystkich budynków oraz wybranych (wyselekcjonowanych) budynków wielorodzinnych i szeregowych. Biorąc pod uwagę, że budynki wielorodzinne i zabudowa szeregowa nie są dostępne z ul. Goździkowej stosowany przez organ zabieg w zakresie wykazywania parametrów zabudowy wielorodzinnej i porównywanie ich z parametrami budynków projektowanych należy uznać za błędne.

W orzecznictwie sądów wielokrotnie podkreślano, że możliwość ustalenia innego niż średni wskaźnik, nie może wynikać z dowolnych twierdzeń analizy przewidujących możliwość odstąpienia od wskaźnika średniego. Treść analizy powinna wykazywać, że odstąpienie od wskaźnika średniego służy zachowaniu ładu przestrzennego. Tym samym, powody i przesłanki odstępstw od zasad wyznaczania parametrów powinny być precyzyjnie, szczegółowo i rzetelnie uzasadnione przez organ wydający decyzję. (zob. wyrok WSA w Gliwicach z 30.11.2021 r., II SA/Gl 803/21, LEX nr 3281798.) W rozpatrywanej sprawie organ w uzasadnieniu decyzji pomimo odstępstw od średnich wskaźników w ustalaniu parametrów nowej zabudowy w ogóle nie wyjaśnił motywów swego działania.

Na działkach dostępnych z tej samej drogi publicznej – ul. Goździkowej – na terenie objętym analizą przez organ I instancji znajduje się prawie wyłącznie zabudowa jednorodzinna i zagrodowa. Analiza mapy zasadniczej oraz danych dla każdej z działek położonych przy ul. Goździkowej pozwala stwierdzić, że parametry, gabaryty nowej, planowanej inwestycji na działce 8/16 położonej przy ul. Goździkowej znacząco przewyższają istniejącą zabudowę dostępną z tej samej drogi publicznej.

Powołanie się przez pełnomocników GP Paszkowski i Wspólnicy spółka jawna na lokalizację na terenie działek nr ewid. 6/7, 6/9 zespołu 11 budynków mieszkaniowych wielorodzinnych, na które uzyskano pozwolenia na budowę nie zmienia negatywnej oceny wydanej decyzji z 6 maja 2021 r. Należy bowiem wskazać, że inwestycja na tych działkach jest prowadzona na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ponadto będzie ona obsługiwana komunikacyjnie z ul. Dożynkowej. Istotne jest również, że planowane na wskazanych działkach bloki jeszcze nie istnieją, dlatego nie mogły być w ogóle uwzględniane w analizie urbanistycznej poprzedzającej wydanie przedmiotowej decyzji odnoszącej się do działki usytuowanej przy ul. Goździkowej 11A.

Prowadząc postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności tut. Kolegium miało na względzie, że ma ono charakter nadzwyczajny, wyjątkowy, dlatego też do wyeliminowania z obrotu prawnego ostatecznego orzeczenia nie wystarcza stwierdzenie uchybień i wad w wydanym akcie administracyjnym. We wskazanym postępowaniu bada się bowiem decyzję lub postanowienie pod kątem naruszenia przepisów prawa materialnego, które muszą zostać ocenione jako kwalifikowane, aby okazały się skuteczne i zakończyły się stwierdzeniem nieważności aktu. (por. J. Borkowski (w:) Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, A. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2012, s. 615-616).

Rażące naruszenie prawa, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. ma charakter ciężkiego, kwalifikowanego naruszenie prawa. Z ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że o rażącym naruszeniu prawa decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze - skutki, które wywołuje decyzja. Oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia, a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. Skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności - skutki gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organ praworządny państwa. Nie chodzi więc o spór o wykładnię prawa, gdyż odmiennosc wykładni budzących wątpliwości przepisów prawa nie może być podstawą żądania stwierdzenia nieważności decyzji, lecz o działanie wbrew nakazowi lub zakazowi ustanowionemu w prawie. Innymi słowy, o rażącym naruszeniu prawa można mówić wyłącznie w sytuacji, gdy proste zestawienie treści decyzji z treścią przepisu prowadzi do wniosku, że pozostają one ze sobą w jawnej sprzeczności. (por. z najnowszego orzecznictwa wyrok NSA z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 2068/18, LEX nr 3070955, wyrok NSA z dnia 25 września 2020 r. sygn. akt II OSK 1176/20, LEX nr 3081454).

Dokonana przez skład orzekający analiza sprawy daje pełne podstawy do uznania, że decyzja z dnia 6 maja 2021 r. nr 306/21 wydana z upoważnienia Prezydenta Miasta Lublin znak: AB-LA-I.6730.1.17.2021 w sposób rażący narusza wynikającą z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. zasadę dobrego sąsiedztwa i w sposób zasadniczy łamie ład przestrzenny występujący obecnie w obrębie ul. Goździkowej.

Konieczne jest podkreślenie, że w analogicznej sprawie dotyczącej dopuszczalności inwestycji w postaci zabudowy wielorodzinnej przy ul. Dębowej (teren sąsiadujący z obszarem objętym niniejszym postępowaniem) tut. Kolegium jednoznacznie opowiedziało się

za brakiem możliwości lokowania zabudowy wielorodzinnej w tym obszarze. Decyzja tut. Kolegium z dnia 31 stycznia 2020 r. nr SKO.41/3649/LI/2019 została zaskarżona do WSA w Lublinie, który wyrokiem z dnia 24 listopada 2020 r. II SA/Lu 230/20 oddalił skargę. Organowi I instancji z pewnością znane było to orzeczenie, co dodatkowo świadczy o oczywistości naruszenia prawa dokonanego w rozpatrywanej sprawie. Zdaniem składu orzekającego dowolność w analizie urbanistycznej, brak uzasadnianie decyzji w tym w szczególności brak uzasadniania odstępstw od średnich, zastanych parametrów zabudowy, rozszerzenie granic analizy poza niezbędne minimum określone w rozporządzeniu świadczą o spełnieniu kwalifikowane przesłanki określonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zakresie zastosowania art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w niniejszej sprawie. Warunki zabudowy określone w decyzji z dnia 6 maja 2021 r. w sposób zasadniczy łamią zasadę dobrego sąsiedztwa i ład przestrzenny występujący przy ul. Goździkowej w Lublinie.

Odnosząc się do pism składanych w sprawie przez grupy mieszkańców dzielnicy Ponikwoda należy zauważyć, że planowanie przestrzenne, w tym oczekiwania różnych podmiotów w tym względzie, zazwyczaj prowadzą do powstania konfliktu różnych wartości i interesów, w tym interesu indywidualnego i publicznego czy też różnych interesów indywidualnych (por. wyrok NSA z 19 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 1073/15, LEX nr 2239436, wyrok NSA z 26 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2163/15, Lex nr 2293411). Rozpatrując niniejszą sprawę, należało wziąć pod uwagę interesy indywidualne, jak również interes społeczny związany z zachowaniem ładu przestrzennego. Realizacja wnioskowanej inwestycji zaburzyłaby niewątpliwie zastany układ urbanistyczny, tworzący uporządkowaną całość, poprzez niezgodność wnioskowanej zabudowy z cechami istniejącego zagospodarowania na obszarze analizowanym. Powyższe nie pozwala zatem na ustalenie warunków zabudowy zgodnie z wnioskiem, bez względu na ewentualne spełnienie niektórych wymagań określonych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p., na co wskazywali pełnomocnicy obecnego inwestora.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszej decyzji nie służy odwołanie. Strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tut. Kolegium w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Strona, której przysługuje prawo do ponownego rozpatrzenia sprawy może wnieść skargę do sądu administracyjnego bez skorzystania z prawa do złożenia wniosku o ponowne