



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 4 sierpnia 2016 r.

Poz. 2853

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.74.2016.JB WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 26 lipca 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (*Dz. U. z 2016 r., poz. 446 t.j.*) w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.*).

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XXII/548/16 Rady Miasta Gdyni z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części nadmorskiej dzielnicy Orłowo w Gdyni.

Uzasadnienie

W dniu 22 czerwca 2016 r. Rada Miasta Gdyni podjęła uchwałę Nr XXII/548/16 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części nadmorskiej dzielnicy Orłowo w Gdyni (zwana dalej jako „uchwała”).

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (*Dz. U. z 2016 r., poz. 446*) oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm., zwana dalej jako „u.p.z.p.”*).

Powyższa uchwała została doręczona Wojewodzie Pomorskiemu w dniu 27 czerwca 2016 r.

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 22 lipca 2016 r. organ nadzoru zawiadomił Radę Miasta Gdyni o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały, wskazując dostrzeżone uchybienia. Umożliwił tym samym złożenie w tej sprawie wyjaśnień.

Po otrzymaniu wyjaśnień oraz przeprowadzeniu postępowania nadzorczego Wojewoda Pomorski stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 14 ust. 1 u.p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stosownie zaś do treści art. 14 ust. 2 u.p.z.p. integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Z kolei z art. 17 *in principio* u.p.z.p. wynika, że wydanie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego stanowi warunek konieczny podjęcia przez organ planistyczny czynności zmierzających do uchwalenia planu miejscowego. Tak więc uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu inicjuje procedurę uchwalania planu. Jednocześnie w sposób wiążący określa tereny, które mogą zostać tym planem objęte, co oznacza, że żaden obszar niewskazany w uchwale w sprawie przystąpienia nie może następnie zostać objęty ustaleniami planu miejscowego. Stanowisko organu nadzoru potwierdza w tym zakresie orzecznictwo sądowe. Przykładowo w uzasadnieniu wyroku WSA w Gliwicach z dnia 16 grudnia 2011 r. (sygn. akt II SA/Gl 607/11) dokonano

następującej wykładni przywołanych wyżej przepisów: „uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego nie tylko więc inicjuje procedurę planistyczną, ale wyznacza również zakres planu miejscowego w granicach określonych w załączniku do tej uchwały i z tego też względu kształtuje ona przebieg dalszej procedury planistycznej. W uchwale w sprawie planu miejscowego dokonywana jest identyfikacja obszaru objętego zamiarem uregulowania przeznaczenia terenu oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Jeśli więc w toku sporządzania planu miejscowego wynikłaby potrzeba zmiany przebiegu granic tego obszaru, wówczas konieczne jest skorygowanie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu w odpowiednim trybie. W przeciwnym razie uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego rada gminy ma obowiązek zachowania granic obszarów, które zostały wyznaczone we wskazanej uchwale”.

Tymczasem zapisy uchwały objęły tereny wykraczające poza obszar wskazany w załączniku graficznym do uchwały Nr XXXVII/781/13 Rady Miasta Gdyni z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie: przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części nadmorskiej dzielnicy Orłowo w Gdyni (zwana dalej jako „uchwała o przystąpieniu”).

W pierwszej kolejności wskazać należy, że uchwała w § 2 ust. 1 pkt 1 i 3 dokonuje modyfikacji definicji zawartych w uchwale Nr IV/47/07 Rady Miasta Gdyni z dnia 24 stycznia 2007 r. w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części nadmorskiej dzielnicy Orłowo w Gdyni (zwana dalej jako „uchwała zmieniana”). Modyfikacje te odnoszą się więc do całej uchwały zmienianej. Zgodnie natomiast z wymienioną wyżej uchwałą o przystąpieniu zmiana sposobu zagospodarowania przestrzennego miała dotyczyć jedynie jej części, wskazanej w załączniku graficznym do uchwały o przystąpieniu.

W § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały Rada Miasta Gdyni dokonała zmiany definicji zabudowy wielorodzinnej w budynkach zawierających do 4 mieszkań. Zmienione brzmienie tego przepisu rozszerza dopuszczalny zakres zabudowy, umożliwiając zabudowę budynkami do 8 mieszkań (zgodnie z zapisami w kartach terenu).

Ponadto, wprowadzony w § 2 ust. 1 pkt 3 zapis uchwały do definicji wysokości zabudowy dodaje lit. c i d (zapisy te wprowadzają możliwość alternatywnego sposobu obliczania wysokości zabudowy). Oznacza to że w zakresie całego planu miejscowego, uchwalonego uchwałą zmienianą (a nie tylko w granicach kwestionowanej uchwały), dopuszczony został alternatywny sposób obliczania wysokości zabudowy.

W konsekwencji, wyżej wskazane modyfikacje ustaleń ogólnych będą wywoływały skutki na przyszłość dla terenów, które nie zostały objęte kwestionowaną uchwałą, a których sposób zagospodarowania został określony w uchwale zmienianej. Dokonanie zmian ustaleń ogólnych uchwały zmienianej prowadzi bowiem do sytuacji, w której w przypadku chęci zmiany sposobu zagospodarowania terenów mieszczących się w zakresie uchwały zmienianej konieczne będzie zastosowanie definicji wysokości zabudowy z uwzględnieniem litery c i d, wprowadzonych zapisami kwestionowanej uchwały.

Tym samym stwierdzić należy, że w wyżej wymienionym zakresie Rada Miasta Gdyni wykroczyła poza obszar wskazany w uchwale o przystąpieniu, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu.

Następnie, na zał. Nr 1 uchwały wprowadzone zostały do ustaleń planu ustalenia, których zakres wykracza poza obszar opracowania uchwały o przystąpieniu. Dotyczy to w szczególności „granic stref ochrony konserwatorskiej ustalonych w planie” oraz „granic strefy „E”- ochrony ekspozycji zespołu zabytkowego, granic strefy „K” – ochrony krajobrazu integralnie związanego z ochroną krajobrazu”. Pierwsze z wyżej wymienionych ustaleń określone zostały jako „wyróżnione zasady zabudowy i zagospodarowania terenu”, drugie natomiast są klasyfikowane jako „informacje i zalecenia”. Należy podkreślić, że wyżej wskazane ustalenia stanowią obowiązujące ustalenia planu (uchwały), a więc wiążą bezpośrednio. Mają więc wpływ na tereny wykraczające poza zakres wskazany w uchwale o przystąpieniu, co w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W dalszej kolejności organ nadzoru podnosi, że wykroczenie poza zakres uchwały o przystąpieniu stanowi również wprowadzenie do uchwały kart terenu nr 017-019 MN2, MW1, MP (§ 2 ust. 1 pkt 6 uchwały), nr 022-023 MN2, MW1, MP (§ 2 ust. 1 pkt 8 uchwały), 064ZP (część zapisów § 2 ust. 1 pkt 20 uchwały), 083 KD-L ½ (§ 2 ust. 1 pkt 21 uchwały), 087KD-d ½, 088KD-D 1/1, 089KD-D, 090-091KD-D ½, 092KD-D ½, 093 KD-D ½, 094KD-D ½ (§ 2 ust. 1 pkt 24 uchwały), 103-105KD-X, 106 KD-X (§ 2 ust. 1 pkt 26).

Ponadto, w kartach terenu o symbolu 010 UT,MW2 oraz 011 UT,MW2 wprowadzono zasady scalania i podziału nieruchomości niezgodnie z wymogami § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”.

W ocenie organu nadzoru uchwała rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest zgodna z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., jeżeli zostaną w niej określone szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału, skonkretyzowane przez rozporządzenie. Ustalone w planie szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału stanowią następnie podstawę do przeprowadzenia scalenia i podziału nieruchomości na podstawie art. 101 i następnych u.g.n. Bez uszczegółowionych planem zasad i warunków scalania i podziału nie jest w ogóle możliwe przeprowadzenie takiej procedury. Wynika to z treści art. 102 u.g.n., który wskazuje, że podstawą dla postępowania w sprawie scalenia i podziału są stosowne zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a treść planów wyznacza zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego. Wszczęcie procedury scalania i podziału może nastąpić zarówno z urzędu, jak też na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych posiadających co najmniej 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. W tym ostatnim przypadku procedura scalania i podziału musi być również oparta na ustaleniach wynikających z planu miejscowego, co oznacza, że omawiane zasady i warunki muszą być określone dla wszystkich nieruchomości położonych na obszarze planu, a nie tylko dla tych, które znalazły się w wyznaczonych w planie - na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. granicach obszarów wymagających przeprowadzenia scalenia i podziału („Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz”, Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2013, s.715 - 716). Tym samym należy przyjąć, że ustalenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału dla wszystkich nieruchomości w granicach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w ściśle określonej formie jest obowiązkiem organu stanowiącego gminy, niezależnie od tego, czy określony zostanie obszar, o którym mowa w art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. W przeciwnym wypadku, niemożliwe byłoby przeprowadzenie procedury scalania i podziału z inicjatywy właścicieli lub użytkowników wieczystych ze względu na brak omawianych zasad i warunków. Będą one wykorzystywane przy scalaniu i podziale nieruchomości na obszarach określonych przez radę jako wymagające zastosowania tej instytucji, jak również na pozostałych obszarach, jeżeli z inicjatywą scalenia i podziału wystąpią właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 190/14; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 178/14).

W związku z powyższym wskazać należy, że uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Rada Miasta Gdyni winna była określić wszystkie niezbędne elementy konieczne do przeprowadzenia procedury scalania i podziału nieruchomości, czego nie zrobiła.

Następnie, w kartach terenu oznaczonych symbolami 044MW1,MP, 045MW1,U, 046MW1,MP, 059.ZP, 063.1. wprowadzona została stawka procentowa w wysokości 0%. W ocenie organu nadzoru stanowi to istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, gdyż ustalenie stawki w tej wysokości w istocie prowadzi do sytuacji, w której (w przypadku stwierdzenia wzrostu wartości nieruchomości) organ wykonawczy nie będzie mógł pobrać tej opłaty. Należy podkreślić, że w dokumentacji planistycznej brak jest argumentów uzasadniających konieczność odstąpienia od określenia wysokości stawki procentowej dla tych kart terenu.

Wobec powyższego Wojewoda Pomorski stwierdził nieważność uchwały Nr XXII/548/16 Rady Miasta Gdyni z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części nadmorskiej dzielnicy Orłowo w Gdyni w całości.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Dariusz Drelich