



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

---

Gdańsk, dnia 2 stycznia 2014 r.

Poz. 2

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-VIII.4131.38.2013.MA WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 23 grudnia 2013 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, z późn. zm.)

#### **stwierdza się nieważność**

§ 13. ust. 2 dla karty terenu oznaczonej symbolem 03 MN1 i § 13 ust. 8 uchwały Nr XXXVI/761/13 Rady Miasta Gdyni z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części dzielnic Dąbrowa i Wielki Kack w Gdyni, rejon ulic: Chwaszczyńskiej, Rdestowej i K. Pomianowskiego w części tekstowej i w załączniku graficznym w zakresie dotyczącym wskazanych kart.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 27 listopada 2013 r. Rada Miasta Gdyni podjęła uchwałę Nr XXXVI/761/13 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części dzielnic Dąbrowa i Wielki Kack w Gdyni, rejon ulic: Chwaszczyńskiej, Rdestowej i K. Pomianowskiego.

Powyższa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych została doręczona Wojewodzie Pomorskiemu w dniu 6 grudnia 2013 r.

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 16 grudnia 2013 r. (znak sprawy NK-VIII.4131.38.2013.MA), organ nadzoru wystąpił do Prezydenta Miasta Gdyni o wyjaśnienie wątpliwości związanych m.in. z interpretacją zapisów planu miejscowego dotyczących niezgodności postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gdyni z przedmiotowym planem miejscowym oraz niewłaściwego wskazania wysokości stawki procentowej stanowiącej podstawę do wyliczenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w karcie terenu oznaczonej symbolem 03 MN1.

Po przeanalizowaniu otrzymanych wyjaśnień i przeprowadzeniu postępowania nadzorczego Wojewoda Pomorski stwierdził, że przedmiotowa uchwała w § 13 ust. 2 dla karty terenu oznaczonej symbolem 03 MN1 i § 13 ust. 8 została podjęta z istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 12 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – zwanej dalej „ustawą”).

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały Rada Miasta wskazała art. 20 ustawy, zgodnie z którym „*plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych*” (ust. 1). Z przepisem z tym koresponduje treść art. 15 ust. 1 cyt. ustawy, który stanowi, że „*wójt, burmistrz albo prezydent miasta*

sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem”. Z przywołanych przepisów, jak również z treści art. 9 ust. 4 ustawy, wynika, że ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego są wiążące dla organu wykonawczego przy sporządzaniu projektu planu miejscowego, mimo że studium nie jest aktem prawa miejscowego. W doktrynie przyjmuje się, że studium stanowi podstawę wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, a określone w nim zasady muszą być respektowane w toku dalszych procedur planistycznych, w szczególności zapisy dotyczące przeznaczenia danego terenu. Należy podzielić pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2009 r. (sygn. akt II OSK 1250/08), że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego stanowi „swego rodzaju aksjologiczną podstawę wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. (...) Z treści studium powinny wynikać lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego. Skonkretyzowane działania w zakresie zmiany przeznaczenia terenu, położonego na obszarze gminy, przewidziane w m.p.z.p. oraz w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu powinny być formułowane i realizowane zgodnie z tymi zasadami”.

W literaturze prawniczej wskazuje się, że studium jest formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne i jest nie tylko aktem określającym założenia lokalnej polityki przestrzennej, lecz zawiera ustalenia wiążące przy sporządzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego (Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 78 i nast.). Organ nadzoru zgadza się z poglądem wyrażonym w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r., (sygn. akt II OSK 1408/12), według którego *plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację czy wręcz całkowitą zmianę. Zmiana przeznaczenia terenów w planie miejscowym, jeśli nie była przewidziana w studium, może być dokonana przez gminę wyłącznie po uprzedniej zmianie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, z zachowaniem trybu, w jakim studium jest uchwalone* (podobnie wyrok NSA z 19 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 466/11, wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11).

Tymczasem w analizowanym planie miejscowym teren oznaczony symbolem 15R, przeznaczony pod rolnictwo, został w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gdyni zlokalizowany na obszarze oznaczonym jako „tereny o przewadze zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej” i „tereny ważniejszych usług komercyjnych z dopuszczeniem obiektów handlowych o pow. sprzedaży do 2000 m<sup>2</sup>”. Ustalenie w planie miejscowym przeznaczenia terenu innego niż zostało to określone w studium oznacza, że plan taki w zakresie, w jakim jego ustalenia odbiegają od zapisów studium narusza obowiązujący porządek prawny, w szczególności art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy, co należy kwalifikować jako naruszenie zasad sporządzania planu. W ocenie organu nadzoru nie zmienia tego fakt, że w zakresie struktury przestrzennej teren wskazany w omawianej karcie został oznaczony w studium jako „tereny o minimalnym udziale 40-60% powierzchni biologicznie czynnej (PBC)”.

Dodatkowo wskazać należy, że w treści art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca wyliczył enumeratywnie obligatoryjne elementy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wymieniając w punkcie 12 omawianej regulacji stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy. W myśl zaś art. 36 ust. 4 ustawy, „jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości”. Ponadto z dyspozycji § 4 pkt 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164 poz. 1587) wynika, że „ustalenia dotyczące stawek procentowych stanowiących podstawę do określenia opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy, powinny zawierać stawki procentowe w przedziale od 0% do 30% i dotyczyć wszystkich terenów, określonych w projekcie planu miejscowego zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, przy czym ich wielkość może być różna dla poszczególnych terenów lub grup terenów”.

Mając na uwadze powyższe regulacje zauważyć należy, że w karcie terenu oznaczonej symbolem 03 MN1 opisanej szczegółowo w § 13 ust. 2 omawianej uchwały wadliwie określono stawkę procentową, na podstawie której ustala się opłatę wskazaną w art. 36 ust. 4 ustawy. Przyjęto bowiem w niej zapis, zgodnie z którym dla terenu oznaczonego symbolem 03 MN1 przyjęto stawkę procentową „0% z wyjątkiem północnej, niezabudowanej części terenu, dla której ustala się stawkę 30%”. Zdaniem organu nadzoru określenie w taki sposób stawki procentowej służącej naliczeniu opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, narusza dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy. Niedopuszczalne jest bowiem określenie stawek procentowych w treści uchwały w sposób wykluczający ustalenie tej opłaty w sposób jasny i przejrzysty, nie budzący wątpliwości interpretacyjnych (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 53/11). W uchwale Rady Miasta Gdyni zidentyfikowanie terenów, dla których w ramach karty oznaczonej symbolem 03 MN1 zastosowanie ma stawka 30% wymaga tymczasem dodatkowych zabiegów interpretacyjnych polegających na badaniu spełnienia przez dany teren przyjętego kryterium („północna, niezabudowana część terenu”). Stosownie zaś do wykładni celowościowej zacytowanych wyżej przepisów, należy przyjąć, że adresaci norm prawnych nie powinni mieć wątpliwości, jaką stawką procentową objęta jest nieruchomość stanowiąca ich własność. Przyjęty w uchwale zapis prowadzi do sytuacji, w której opłata planistyczna jest niemożliwa do precyzyjnego określenia względem nieruchomości znajdujących się w omawianej karcie terenu.

Wyżej wskazane uchybienia stanowią naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, co zgodnie z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Wobec powyższego Wojewoda Pomorski stwierdził nieważność § 13 ust. 2 dla karty terenu oznaczonej symbolem 03 MN1 i § 13 ust. 8 uchwały Nr XXXVI/761/13 Rady Miasta Gdyni w części tekstowej i w załączniku graficznym w zakresie dotyczącym wskazanych kart.

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

**Ryszard Stachurski**