

UCHWAŁA NR
RADY MIASTA GDYNI

z dnia 27 marca 2013 r.

w sprawie skargi z dnia 27 lutego 2013 roku, wniesionej przez Dart DG Staszak Kelpiński Sp. j., na uchwałę nr III/30/10 Rady Miasta Gdyni z dnia 22 grudnia 2010 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części dzielnic Pogórze i Obłuże w Gdyni, rejon ulic Adm. J. Unruga i Plk. S. Dąbka

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2012 roku, poz. 270 z późniejszymi zmianami¹⁾) Rada Miasta Gdyni uchwała, co następuje:

§ 1. Nie uwzględnia się skargi z dnia 27 lutego 2013 roku złożonej przez Dart DG Staszak Kelpiński Sp. j., na uchwałę nr III/30/10 Rady Miasta Gdyni z dnia 22 grudnia 2010 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części dzielnic Pogórze i Obłuże w Gdyni, rejon ulic Adm. J. Unruga i Plk. S. Dąbka.

§ 2. Rada Miasta udziela Prezydentowi Miasta Gdyni pełnomocnictwa do reprezentowania jej przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym i Naczelnym Sądem Administracyjnym. Prezydent może udzielać dalszych pełnomocnictw.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta Gdyni:
S. Szwabski

¹⁾Zmiany ustawy zostały opublikowane w Dz. U. z 2012 roku, poz. 1101, z 2013 roku, poz. 1529.

Uzasadnienie

Dnia 22 grudnia 2010 roku Rada Miasta Gdyni podjęła uchwałę nr III/30/10 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części dzielnic Pogórze i Obłuże w Gdyni, rejon ulic Adm. J. Unruga i Plk. S. Dąbka.

Dnia 1 marca 2013 roku Dart DG Staszak Kełpiński Sp. j. złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę nr III/30/10 Rady Miasta Gdyni. Skarżąca spółka zaskarża przedmiotową uchwałę w części dotyczącej § 13 (karta terenu 125 US,ZP) w zakresie dotyczącym działki nr 684/8 zarzucając naruszenie:

- 1) art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej pzp) w związku z art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, poprzez nadużycie władztwa planistycznego na skutek braku konieczności faktycznego ograniczenia interesu prawnego właściciela nieruchomości wskutek przeznaczenia jego terenu na cele publiczne (Park dzielnicowy) i tym samym naruszenie konstytucyjnej zasady proporcjonalności;
- 2) art. 1 pkt 7 ustawy pzp w związku z art. 140 Kodeksu cywilnego poprzez nieuwzględnienie istoty prawa własności Skarżącej do działki nr 684/8 w procesie tworzenia i uchwalenia zaskarżonego planu miejscowego.

Skarżąca wnosi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie zaskarżenia.

W uzasadnieniu skargi wskazane zostało, że zaskarżona uchwała narusza interes prawny Skarżącej z uwagi na fakt, że zapisy planu miejscowego powodują zdecydowanie ograniczenie, czy wręcz uniemożliwienie, korzystania z nieruchomości przez Skarżącą. Skarżąca podnosi, że w latach 70tych XX wieku działka ta została wywłaszczona, gdyż planowane były na niej inwestycje budowlane. Twierdzi, że zarówno poprzednio obowiązujący plan miejscowy jak i Studium dopuszczały na działce nr 684/8 zabudowę. Zdaniem Skarżącej w wyniku uchwalenia w 2008 roku Studium, a następnie zaskarżonego planu miejscowego, nastąpiła zmiana funkcji dla tego terenu poprzez wprowadzenie na tym obszarze zakazu zabudowy.

Skarżąca podnosi, że zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania przedmiotowej działki pogarszały się wraz z każdą kolejną uchwałą Rady Miasta Gdyni.

W uzasadnieniu zarzutów skargi stwierdzone zostało, że gmina, zamierzając wprowadzić dla danego terenu rozwiązania planistyczne ograniczające wykonywanie prawa własności, winna rozważyć zarówno interes indywidualny właściciela, jak i interes publiczny. W ocenie Skarżącej Rada Miasta Gdyni całkowicie pominęła interes właściciela nieruchomości (zarówno poprzedniego jak i obecnego).

Zdaniem Skarżącej argumentacja Rady Miasta Gdyni dotycząca wprowadzenia na przedmiotowej działce zakazu zabudowy jest nieprzekonująca. W ocenie Skarżącej Rada Miasta Gdyni nie wykazała konieczności ograniczenia przysługującego jej prawa własności poprzez przeznaczenie przedmiotowej działki na usługi sportu i rekreacji oraz zieleń urzędową, w szczególności w sytuacji, gdy przedmiotowa działka stanowi niewielki teren, a w najbliższym sąsiedztwie Gmina posiada duży obszar terenu, na którym park dzielnicowy może zostać zrealizowany.

W ocenie Skarżącej żaden z przedstawionych przez Radę Miasta Gdyni argumentów uzasadniających wprowadzone zapisy planu nie stanowi uzasadnienia do ograniczenia jej prawa własności. Skarżąca podnosi, że przedmiotową działkę w roku 2009 niezasadnie wyłączono z decyzji o warunkach zabudowy, o którą wniosła firma Targo.

Ponadto Skarżąca kwestionuje także zlokalizowanie ogólnodostępnego ciągu pieszego biegnącego wzdłuż wschodniej granicy, gdyż pomniejsza to obszar potencjalnego zagospodarowania.

Zdaniem Skarżącej brak jest argumentów uzasadniających przyjęte rozwiązania planistyczne, a tym samym w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ustalenia planu miejscowego nie uwzględniają interesu Skarżącej, a realizacja celów publicznych może odbywać się z wyłączeniem terenów do niej należących. Skarżąca zarzuca, że w wyniku uchwalenia planu miejscowego doszło do naruszenia art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP poprzez ograniczenie prawa własności ponad uzasadnioną potrzebę interesu wspólnego.

W uzasadnieniu zarzutu nr 2 Skarżąca podnosi, że argumenty Rady Miasta Gdyni nie są poparte żadnymi dokumentami i opracowaniami i ograniczają się do polemiki z argumentacją Skarżącej. Skarżąca uznaje za niezasadne przeznaczenie jej terenu na cele publiczne, gdyż cele te mogą być realizowane na sąsiednich

nieruchomościach stanowiących własność Gminy. W ocenie Skarżącej brak jest uzasadnienia dla wprowadzenia ustaleń zakazujących zabudowy na działce nr 684/8.

Skarżąca podnosi, że zgodnie ze stanowiskiem przedstawiciela Gminy wyrażonym w trakcie dyskusji publicznej właścicielowi przedmiotowej nieruchomości nie przysługują roszczenia odszkodowawcze wskazane w art. 36 ustawy pzp. Zdaniem Skarżącej w przedmiotowej sprawie właściciel nieruchomości zobowiązany jest umożliwić swobodne korzystanie z nieruchomości osobom trzecim bez gwarancji jej wykupu.

Skarżąca podkreśla, że w dacie uchwalenia planu miejscowego nieruchomość stanowiła własność osoby fizycznej – postępowanie zwrotowe zostało prawomocnie zakończone. W ocenie Skarżącej podkreślenia wymaga fakt, że działka 684/8 „od zawsze” posiada oznaczenie użytku – Bp i została wywłaszczona z przeznaczeniem m.in. pod zabudowę mieszkaniową, hotele robotnicze oraz suchy dok.

Odnosząc się do zarzutów przedstawionych w skardze, wyjaśnia się, co następuje:

Działka nr 684/8 była jedną z działek stanowiących rolę, nieużytki, ulice i drogi, które zostały sprzedane przez ówczesną właścicielkę – Panią Lidię Daszutek, Skarbowi Państwa – Stoczni im. Komuny Paryskiej w celu rozbudowy Stoczni o drugi suchy dok, budowy hoteli robotniczych i budynków mieszkalnych.

Z wypisu z rejestru gruntów z dnia 28 maja 1977 roku wynika, że działka nr 684/8 stanowiła rolę i pastwiska klasy VI.

Decyzją nr 62/79 z dnia 13 lutego 1979 roku Prezydent Miasta Gdyni orzekł o wygaśnięciu prawa użytkowania służącego Stoczni im. Komuny Paryskiej w odniesieniu m.in. do działki 684/8 w związku z realizacją na tym obszarze osiedla mieszkaniowego Pogórze w Gdyni.

Z „Planu realizacyjnego zagospodarowania terenu jednostki B w osiedlu Pogórze w Gdyni” wynika, że na obszarze osiedla planowanych było pięć budynków mieszkalnych V i XI kondygnacyjnych (żaden z budynków nie był planowany na działce 684/8). Natomiast z uwagi na duże różnice poziomów między górnym i dolnym tarasem, przewidziano usługi podstawowe w zakresie handlu i rzemiosła z zachowaniem promienia obsługi oraz przedszkole i ogród osiedlowy. Zakładano, że docelowo zbocza wysoczyzny w całości zagospodarowane będą jako park osiedlowy dla całej jednostki. Na przedmiotowej działce planowane były tereny zieleni wypoczynkowej dla projektowanego zespołu zabudowy.

Powyższe założenia były zgodne z normatywem urbanistycznym z 1974 roku, który dawał bardzo dobre podstawy do zabezpieczenia odpowiedniej powierzchni terenów zielonych. Na terenach netto zabudowy wielorodzinnej należało zapewnić powierzchnię zieleni wypoczynkowej wraz z placami zabaw dla dzieci najmłodszych w ilości minimum 8 m² na 1 mieszkańca, przy czym całkowita powierzchnia przeznaczona pod zieleni wypoczynkową i izolacyjną powinna wynosić nie mniej niż 50% terenu netto. Ponadto w ramach terenów brutto, w promieniu dojazdu nie większym niż 300 m, należało przewidzieć ogród dziecięcy o powierzchni 0,75-1,2 ha (w uzasadnionych przypadkach w bezpośrednim sąsiedztwie szkoły) oraz w promieniu dojazdu nie większym niż 500 m – ogólnodostępne tereny wypoczynku o powierzchni liczonej według wskaźnika 5,5 m² na 1 mieszkańca w postaci: ogrodu wypoczynkowego (4 m² /mieszkańca) i zespołów boisk sportowych (1,5 m² na 1 mieszkańca). Dodatkowo normatyw ustalał, iż w ramach zespołu strukturalnych jednostek mieszkaniowych należy projektować ponadpodstawowe urządzenia wypoczynku w wymiarze 5 m² na mieszkańca, z czego 1,2 m² z przeznaczeniem na urządzenia sportu powszechnego. Kompleks taki, dostępny w promieniu dojazdu do 800 m, powinien obejmować: park wypoczynkowy o powierzchni 2 ha, zespół boisk sportowych o powierzchni co najmniej 2,5 ha, salę sportową (0,3–0,5 ha) i krytą pływalnię (0,2–0,4 ha). Podane wskaźniki nie obejmowały terenów dla urządzeń sportu kwalifikowanego i urządzeń widowiskowych, które były przedmiotem ustaleń ogólnych. W sumie dawało to minimum 25-30 m² (w zależności od rodzaju zabudowy) terenów zieleni i rekreacji na 1 mieszkańca w izochronie dojazdu nie większej niż 800 m.

Z powyższego wynika, że już w latach 70tych XX wieku, kiedy przedmiotowa działka została wywłaszczona, nie była przeznaczona pod zabudowę, a miała pełnić, wraz z sąsiednimi działkami, funkcje terenów zielonych w ramach osiedla mieszkaniowego. W związku z tym twierdzenia Skarżącej, że na przedmiotowej działce już w latach 70tych XX wieku planowane były inwestycje budowlane nie są zasadne.

W miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego z dnia 4 lutego 1988 roku działka nr 684/8 znajdowała się na obszarach oznaczonych symbolami A5ZP – tereny zieleni urządzonej i A10UI – tereny usług różnych.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gdyni, określa przedmiotowy obszar, na którym usytuowana jest działka nr 684/8, jako tereny wyłączone spod zabudowy - tereny zieleni krajobrazowo – ekologicznej o powierzchni biologicznie czynnej wynoszącej minimum 90%.

Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy pzp ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Rada gminy zamierzając zakazać w planie miejscowym zabudowy nieruchomości celem przeznaczenia jej pod zieleni urządzonej, powinna wcześniej określić ten teren w studium jako wyłączony spod zabudowy. Inne przeznaczenie konkretnego terenu w planie miejscowym niż przeznaczenie przyjęte w studium kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa, tj. art. 9 ust. 4 ustawy pzp, zwłaszcza gdy przeznaczenie terenu w planie jest całkowicie odmienne od ustalonego w studium (por. wyrok NSA z dnia 15.12.2011 roku, II OSK 2080/11).

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego części dzielnic Pogórze i Obłuże w Gdyni, rejon ulic Adm. J. Unruga i Płk. S. Dąbka działka nr 684/8 usytuowana jest na obszarze oznaczonym symbolem 125 US,ZP – zieleni urządzonej, usługi sportu i rekreacji. Na przedmiotowym obszarze ustanowiony został zakaz zabudowy. Z uwagi na istniejące bosko sportowe na sąsiednich działkach (objętych kartą terenu 125 US,ZP) na przedmiotowym obszarze dopuszczone zostało użytkowanie i zagospodarowanie rekreacyjne i sportowe – obiekty małej architektury, terenowe urządzenia sportowe. Ustalona została także lokalizacja ogólnodostępnych ciągów pieszych przebiegających przez tereny zielone, zgodnie z przebiegiem orientacyjnie wskazanym na rysunku planu.

Dzielnica Pogórze położona jest na krawędzi Kępy Oksywskiej. Różnica wysokości pomiędzy górnym i dolnym tarasem wynosi ok. 55-60 m. Z tego powodu występują tam znaczne połacie zielonych terenów o różnej szerokości w postaci skarp o spadkach przekraczających 20 %. Stanowią one istotny element kompozycji przestrzennej ze względu na wyjątkowe walory przyrodniczo-krajobrazowe i widokowe, a jednocześnie ze względu na znaczenie funkcjonalne – tereny zielone stanowiące zaplecze rekreacyjno-wypoczynkowe mieszkańców dzielnicy.

Należy podkreślić, że uzasadnieniem wprowadzenia dla przedmiotowego obszaru zakazu zabudowy nie był brak możliwości jej realizacji, a fakt, że wszelkie roboty ziemne na tym obszarze wymagałyby znacznej ingerencji w środowisko – teren ten w większości stanowi teren potencjalnie narażony na osuwanie się mas ziemnych o spadkach powyżej 20%. Różnica poziomów w obrębie działki Skarżącej (o wym. 49x58 m) wynosi ok. 20 m (odpowiada to wysokości budynku 6 – 7 kondygnacyjnego). Warunki terenowe nie pozwalają na poprowadzenie dróg dojazdowych (zapewnienie odpowiednich spadków i szerokości w liniach rozgraniczających wymaganych dla drogi dojazdowej) zgodnie z rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, bez znaczącej ingerencji w środowisko. Zapewnienie dojazdu wiązałoby się ze znacznymi robotami ziemnymi naruszającymi stabilność skarp.

Argumenty Rady Miasta Gdyni są poparte opracowaniami wykonanymi przy sporządzaniu projektu planu miejscowego, takimi jak opracowanie ekofizjograficzne oraz prognoza oddziaływania projektu planu na środowisko. Zarzuty Skarżącej dotyczące braku poparcia stanowiska organu dokumentami są niezasadne.

Odnosząc się do twierdzeń Skarżącej o rzekomo przekazanej przez Dyrektora Biura Planowania Przestrzennego Miasta Gdyni informacji o braku podstaw do żądania wykupu nieruchomości na podstawie art. 36 ustawy pzp należy stwierdzić, że z protokołu dyskusji publicznej nie wynika, by informacja taka została udzielona. Ewentualne postępowanie dotyczące roszczeń z art. 36 ustawy stanowić będzie odrębne postępowanie i w tym miejscu nie jest zasadne rozstrzygnięcie o ich zasadności.

Resumując należy stwierdzić, że działka nr 684/8, wbrew twierdzeniom Skarżącej, nigdy nie była przeznaczona pod zabudowę. Już w okresie wyłączenia nieruchomości (stanowiąca wówczas łąki, nieużytki i pastwiska), miała pełnić funkcję parku dzielnicowego i nie była przeznaczona pod realizację zabudowy. Ustalenia planu miejscowego są zgodne z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gdyni. W niniejszej sprawie mamy do czynienia z konsekwentnym i przemyślanym działaniem organu realizującego politykę gminy. Rada Miasta Gdyni wykonuje zadania

publiczne i działa w ramach przysługującego jej władztwa planistycznego, a ustalenie przeznaczenia zaskarżonego terenu jako zieleni urządzonej i usługi sportu i rekreacji jest w pełni uzasadnione i celowe.