

UCHWAŁA NR

RADY MIASTA GDYNI

z dnia 2013 r.

w sprawie: skargi z dnia 23 kwietnia 2013 roku, wniesionej przez Dart DG Staszak Kełpiński 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 uchwala, co następuje:

§ 1. Nie uwzględnia się skargi z dnia 23 kwietnia 2013 roku złożonej przez Dart DG Staszak Kełpiński 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, dotyczącej działki nr 684/21.

§ 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. Unruka i Plk. S. Dąbka.

Dnia 25 kwietnia 2013 roku Dart DG Staszak Kępiński 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; 083 MW3 – zabudowa wielorodzinna oraz 175 KD-D1/2 – droga dojazdowa, ul. Żelazna) w zakresie dotyczącym działki nr 684/21 zarzucając naruszenie:

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;

art. 1 pkt 7 ustawy pzp w związku z art. 140 Kodeksu cywilnego poprzez nieuwzględnienie istoty prawa własności Skarżącej do działki nr 684/22 w procesie tworzenia i uchwalenia zaskarżonego planu miejscowego;

Skarżąca wnosi o stwierdzenie wydania zaskarżonej uchwały z naruszeniem prawa.

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 poprzednio obowiązujący plan miejscowy dopuszczał na działce nr 684/21 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.

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.

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 zieleni urządzonej, 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.

Skarżąca podnosi, że argument Gminy dotyczący zapewnienia na przedmiotowej działce mieszkańcom zaplecza rekreacyjno – wypoczynkowego nie ma uzasadnienia, gdyż teren ten znajduje się na skarpie, która będzie wątpliwym pod względem atrakcyjności miejscem do rekreacji i wypoczynku dla mieszkańców. Zagospodarowanie tego terenu wymaga znacznych nakładów finansowych (niwelacja), co uzasadnia jego komercyjne wykorzystywanie.

Zdaniem Skarżącej nie jest przekonującym argumentem twierdzenie Gminy, że na terenie działki nr 684/21 występują znaczne różnice wysokości oraz skarpy, a przedmiotowy teren w większości stanowi obszar narażony na osuwanie się mas ziemnych. Z badań geologicznych wykonanych na zlecenie Skarżącej wynika bowiem, że teren ten w całości nadaje się pod zabudowę. Ponadto badania te potwierdzają możliwość wprowadzenia dróg dojazdowych.

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 wniosowała firma Targo.

Skarżąca podnosi, że kolejnym ograniczeniem w strefie 083 MW3 są ograniczenia zabudowy i zagospodarowania wynikające przebiegu magistrali ciepłej.

Zdaniem Skarżącej brak jest argumentów uzasadniających przejęte 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, w zestawieniu z dokumentami przedłożonymi przez Skarżącą argumenty Gminy są niezasadne i pozorne. Zdaniem Skarżącej niezrozumiałe jest, że Gmina, będąc właścicielem sąsiednich terenów przeznaczonych także pod zieleń urządzoną, realizuje cele publiczne na działkach stanowiących własność prywatną. Zdaniem Skarżącej nie wiadomo dlaczego „teren prywatny Skarżącej” ma służyć celom publicznym.

Skarżąca podkreśla, że Gmina może wskazać w studium tereny przeznaczone pod zieleń miejską, w celu realizacji zaplanowanych celów będzie miała obowiązek grunt taki nabyć od właściciela.

W skardze wskazane zostało, że interes prawny Skarżącej wynika „z byłego prawa własności nieruchomości należącego do Lidii Daszuta oraz nabycia roszczeń od poprzedniego właściciela”, a także z „faktu toczenia się z udziałem Gminy Miasta Gdyni postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości”.

Skarżąca podkreśla, że działka nr 684/21 od zawsze posiadała oznaczenie użytku Bp – zurbanizowane tereny niezabudowane, a dopiero w wyniku podziału geodezyjnego z 2009 roku przedmiotowa działka otrzymała oznaczenie Bz – grunty zabudowane i zurbanizowane: tereny rekreacyjno – wypoczynkowe. Zdaniem Skarżącej zmiana oznaczenia nastąpiła pomimo braku dokumentacji realizacji na tym terenie boiska sportowego.

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

Niniejsza skarga została poprzedzona wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa wskazanym w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem, każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Interes prawny wskazany w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę. W orzecznictwie i doktrynie eksponuje się przede wszystkim bezpośredniość, konkretność i realny charakter interesu prawnego strony kształtowanego aktem stosowania prawa materialnego. W orzecznictwie administracyjnym za utrwalone uznać należy stanowisko, że osoba, która wnosi skargę w trybie art. 101 ust. 1 cytowanej ustawy o samorządzie gminnym musi wykazać się naruszeniem jego interesu prawnego lub uprawnienia polegającego na istnieniu związku między zaskarżoną uchwałą, a własną indywidualną sytuacją prawną. Taki związek musi istnieć w dacie wnoszenia skargi, a nie dopiero w przyszłości.

Wobec powyższego Skarżąca obowiązana jest wykazać, że w wyniku podjętej uchwały naruszony został jej interes prawny albo uprawnienie poprzez zaistnienie związku między zawartymi w kwestionowanej uchwale postanowieniami a własną, indywidualną sytuacją prawną Skarżącej, wynikającą z prawa materialnego. Interes prawny ma ten, kto wykaże, że jego obiektywnie rozumiany interes prawem chroniony, został naruszony ustaleniami uchwały, a może to uczynić właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości (por. wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2012 roku, II OSK 738/12).

Zdaniem organu Skarżąca posiada interes prawny w obrzazie objętym przedmiotowym planem, gdyż jest właścicielem działki nr 684/22 objętej przedmiotowym planem. Niniejsza skarga dotyczy jednak działki nr 684/21, stanowiącej własność Gminy Miasta Gdyni.

Jak zostało wskazane przedmiotowa nieruchomość stanowi własność Gminy Miasta Gdyni. W planie miejscowym nieruchomość ta usytuowana jest na obszarze oznaczonym symbolami: 125 US, ZP – usługi sportu i rekreacji, zieleń urządzone; 175 KD-D1/2 – ulica dojazdowa, ul. Żelazna; 083 MW – zabudowa wielorodzinna (ze względu na ukształtowanie terenu i obecne użytkowanie obszar przedmiotowej działki został wyłączony z zabudowy). Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gdyni, określa przedmiotowy obszar, na którym usytuowana jest działka nr 684/21, 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 zielenie urządzoną, 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).

Uchwalając przedmiotowy plan miejscowy Rada Miasta Gdyni wyraziła wolę kontynuacji dotychczasowego wykorzystywania działki gminnej na cele służące mieszkańcom. Na przedmiotowej działce istnieje boisko, część działki stanowi drogę dojazdową – ul. Żelazną.

Skarżąca nie wskazała, w jaki sposób ustalenia planu miejscowego dotyczące działki gminnej nr 684/21 naruszają interes prawny Skarżącej (właścicielki działki nr 684/22).

Zdaniem organu ustalenia planu miejscowego w zakresie dotyczącym działki nr 684/21 pozostają bez wpływu na przysługujące Skarżącej prawo własności nieruchomości – dz. 684/22.

Jak wskazuje Skarżąca, nabyła ona od poprzedniej właścicielki nieruchomości roszczenia wynikające z art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2, art. 36 ust. 2 oraz art. 36 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz roszczenia wynikające z ustawy o samorządzie gminnym wskazane w art. 101 ust. 1 ustawy. W powołanym przez Skarżącą wyroku NSA przyznał interes prawny w zaskarżeniu planu miejscowego podmiotom, które na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami dochodzą roszczenia o zwrot nieruchomości. Przywołany przez Skarżącą wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego wiąże w konkretnej sprawie i został wydany w oparciu o odmienny stan faktyczny. Należy wskazać, że w wyroku z dnia 16 października 2012 roku (II OSK 1125/11) Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że dopiero prawomocne formalne rozstrzygnięcie w sprawie o zwrot nieruchomości stanowi podstawę do wpisu w księdze wieczystej jako właściciela. Sąd, dopiero z tym dniem, dana osoba może mieć interes prawny w toczącym się postępowaniu dotyczącym danej nieruchomości. Wynika to z tego, że dany podmiot posiada interes prawny w toczącym się postępowaniu jeżeli pomiędzy jego sytuacją prawną, a przedmiotem danego postępowania zachodzi realne uzasadnione treścią normy prawa materialnego - rzeczywiste powiązanie, które czyni go "zainteresowanym" tym postępowaniem i w konsekwencji uprawnionym do udziału w nim w charakterze strony. Oznacza to, że nie jest legitymowany do występowania w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony ten, kto uzasadnia swój interes prawny zdarzeniami i okolicznościami przewidywanymi, które według jego zamiarów wystąpią dopiero w przyszłości (por. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 października 2006 r.).

W tym miejscu należy wskazać, że postępowanie o zwrot działki nr 684/21 nie zostało prawomocnie zakończone. Nie budzi jednak żadnej wątpliwości, że Skarżąca nie jest właścicielem przedmiotowej nieruchomości. Przekonanie Skarżącej, że w wyniku zakończenia toczącego się postępowania poprzednia właścicielka nieruchomości Pani Lidia Daszuta odzyska przedmiotową działkę (a następnie zgodnie z zawartą umową przedwstępną przeniesie jej własność na Skarżącą, musi być potraktowane jako powoływanie się na potencjalne zagrożenie jej interesu prawnego w przyszłości. Tymczasem zdarzenia przyszłe, w pewnym sensie nawet niepewne, nie mogą stanowić o interesie prawnym, lecz wskazują na posiadanie interesu faktycznego, który nie daje uprawnień do zaskarżenia uchwały w przedmiocie planu.

Przedmiotowa nieruchomość stanowi własność Gminy Miasta Gdyni, a tym samym należy stwierdzić, że do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy, skutkującego ewentualnie zwrotem nieruchomości, należy stwierdzić, że interes prawny Skarżącej nie został naruszony.

Niezależnie od powyższego, w przypadku odmiennego rozstrzygnięcia WSA w Gdańsku wyjaśnia się, co następuje:

Działka nr 684/21 była jedną z działek stanowiących rolę, nieużytki, ulice i drogi, które zostały sprzedane przez ówczesną właścicielkę – Panią Lidię Daszutę, 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 ta stanowiła rolę i pastwiska klasy VI.

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 przedmiotowej działce). 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 dojścia 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 dojścia 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 dojścia 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 dojścia 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 (budynki) nie są zasadne.

W miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego z dnia 4 lutego 1988 roku działka nr 684/21 znajdowała się na obszarach oznaczonych symbolami A5ZP – tereny zieleni urządzonej oraz A9MN,MW – tereny mieszkalnictwa jednorodzinnego i wielorodzinnego. Jak zostało wskazane wcześniej ustalenia zaskarżonego planu są zgodne z ustaleniami Studium (wiązącymi przy sporządzaniu projektów planów).

Resumując należy stwierdzić, że działka nr 684/21, wbrew twierdzeniom Skarżącej, nigdy nie była przeznaczona pod zabudowę. Już w okresie wywłaszczenia 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.

W związku z powyższym należy uznać skargę Dart DG za niezasadną i wnieść do sądu administracyjnego o jej oddalenie.

Załączniki - materiały dla Radnych:

1. Kserokopia skargi
 2. Fragment rys. m.p.z.p. z oznaczeniem nieruchomości
- RP.AW.6722-SA.8.13