

**UCHWAŁA NR IV/54/15**  
**RADY MIASTA GDYNI**  
z dnia 21 stycznia 2015 r.

**w sprawie: skargi z dnia 12 grudnia 2014 roku, wniesionej przez Wojewodę Pomorskiego, na uchwałę nr XLVI/988/14 Rady Miasta Gdyni z dnia 24 września 2014 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części dzielnicy Śródmieście w Gdyni, rejonu ulic Węglowej i Waszyngtona**

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 zmianami<sup>1)</sup>) Rada Miasta Gdyni uchwała, co następuje:

**§ 1.** Nie uwzględnia się skargi z dnia 12 grudnia 2012 roku złożonej przez Wojewodę Pomorskiego, na uchwałę nr XLVI/988/14 Rady Miasta Gdyni z dnia 24 września 2014 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części dzielnicy Śródmieście w Gdyni, rejonu ulic Węglowej i Waszyngtona.

**§ 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**

**Zygmunt Zmuda-Trzebiatowski**

---

<sup>1)</sup>Zmiany ustawy zostały opublikowane w Dz. U. z 2012 roku, poz. 1101, z 2013 roku, poz. 1529, z 2014 roku poz. 543.

## Uzasadnienie

Dnia 24 września 2014 roku Rada Miasta Gdyni podjęła uchwałę nr XLVI/988/14 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części dzielnicy Śródmieście w Gdyni, rejonu ulic Węglowej i Waszyngtona. Uchwała w sprawie uchwalenia planu wraz z dokumentacją prac planistycznych przekazana została Wojewodzie Pomorskiemu w celu oceny zgodności z przepisami prawa. Organ ten w wyznaczonym przez ustawę z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym terminie nie stwierdził nieważności uchwały i skierował ją do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego. Przedmiotowa uchwała stanowi obowiązujące prawo miejscowe.

Dnia 18 grudnia 2014 roku do Urzędu Miasta Gdyni złożona została skarga Wojewody Pomorskiego na ww. uchwałę. Zdaniem organu nadzoru zaskarżona uchwała narusza prawo w sposób powodujący konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego, z uwagi na naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Zarzuty przedstawione w skardze są w zasadzie tożsame z uchybieniami wskazanymi przez Wojewodę Pomorskiego w piśmie z dnia 21 października 2014 roku. W piśmie tym organ nadzoru poinformował Prezydenta Miasta Gdyni o możliwości złożenia wyjaśnień w terminie 3 dni od daty otrzymania pisma. W wyznaczonym terminie Prezydent Miasta Gdyni przedstawił szczegółowe wyjaśnienia. Po otrzymaniu wyjaśnień Wojewoda Pomorski nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego i skierował plan do publikacji. Tym samym należało uznać, że wyjaśnienia Prezydenta Miasta Gdyni zostały uznane za wyczerpujące.

Odnosząc się do zarzutów zawartych w skardze stwierdza się, co następuje:

Ad 1 i 2

Należy wskazać, że art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu przestrzennym określa zagadnienia, które w planie określa się obligatoryjnie oraz fakultatywnie „w zależności od potrzeb”. W komentarzu do ww. ustawy Z. Niewiadomski słusznie wskazał, że „*obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem*”. „*Plan miejscowy zawiera obligatoryjnie ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2, jeśli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Jeżeli stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do zamieszczenia w planie ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 - brak takich ustaleń w planie nie może stanowić o jego niezgodności z prawem*”.

Ustalenie we wskazanych w skardze kartach terenu stawki procentowej w wysokości 0% jest uzasadnione i zgodne z § 4 pkt 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 11 lutego 2014 roku (II OSK 1208/13) „*można ewentualnie dopuścić brak orzekania w przedmiocie takiej stawki w sytuacji, w której z prawdopodobieństwem granicznym z pewnością zmiana miejscowego planu nie może spowodować zmiany wartości nieruchomości objętych planem*”. Tereny, dla których ustalona została stawka procentowa w wysokości 0% stanowią tereny zabudowy usługowej, obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, tereny urządzeń portu morskiego, usług turystyki morskiej, dróg publicznych (ulic zbiorczych, dojazdowych), ciągu pieszo-rowerowego i zieleni urządzonej oraz dróg wewnętrznych. W wyniku uchwalenia przedmiotowego planu miejscowego nie nastąpił wzrost wartości tych nieruchomości.

W § 9 ust. 1 w planie ustalono, że „na obszarze objętym planem nie wyznacza się obszarów wymagających scaleń i podziałów nieruchomości w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami.” Ustalenie to oznacza, że na obszarze objętym planem nie jest przewidywane przeprowadzenie procedury scalenia i podziału nieruchomości – opisaney w dziale III rozdziale 2 u.g.n. – prowadzonej na podstawie uchwały rady gminy. Nie ma zatem potrzeby określania szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym (art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.) wg standardów opisanych w § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które odnoszą się do procedury scalenia i podziału nieruchomości opisaney w dziale III rozdziale 2 u.g.n. Nie oznacza to jednak, że na obszarze objętym planem nie będą prowadzone podziały (i ewentualnie scalenia) nieruchomości na podstawie przepisów działy III rozdziału 1 u.g.n. – na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych. W planie miejscowym w kartach terenów w § 13 ustalono wymagania dotyczące minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych – zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p.

Nie ma sprzeczności, ani niespójności, pomiędzy zapisami § 9 ust. 1, który odnosi się do przepisów działy III rozdziału 2 u.g.n., a zapisami § 9 ust. 2, który mówi o scaleniach i podziałach nieruchomości na wniosek

właścicieli lub użytkowników wieczystych i odnosi się do przepisów działu III rozdziału 1 u.g.n. Zapisy dotyczą dwóch odmiennych sytuacji.

Ad 3.

Zarzut, że w planie miejscowym nie określono gabarytów obiektów wymaganych na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. jest niezrozumiały. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo: zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

W § 13 uchwały – w kartach terenów przeznaczonych pod zabudowę ustalono precyzyjnie wymagane wskaźniki i parametry zabudowy: intensywność zabudowy, dopuszczalną wysokości zabudowy wraz z liczbą kondygnacji (dopuszczalny, zewnętrzny, pionowy gabaryt projektowanych budynków – zgodnie z definicją w § 12 pkt 2), linie zabudowy, powierzchnię zabudowy (odpowiadające m.in. za poziome gabaryty projektowanych budynków). Ze względu na śródmiejski, zwarty charakter zabudowy, dopuszczalna jest zabudowa wypełniająca całe pierzeje w obrębie wyznaczonych linii zabudowy – do wysokości typowej zabudowy Śródmieścia Gdyni t.j. 5-6 kondygnacji. Wymagania dotyczące gabarytów wyższych partii zabudowy zostały dodatkowo doprecyzowane ustaleniami dotyczącymi powierzchni rzutów, konieczności wycofania w stosunku do linii rozgraniczających ulic oraz wymogu zachowania prześwitów pomiędzy budynkami, stanowiącymi otwarcia widokowe w kierunku morza. Precyzyjnie zostały też określone gabaryty dopuszczalnych łączników zabudowy ponad ul. Nową Waszyngtona.

Ad 4.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Przepisem odrębnym w tym zakresie jest ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, dział VA Ochrona przed powodzią. Zgodnie z art. 88d ust. 2 obszary szczególnego zagrożenia powodzią przedstawia się na mapach zagrożenia powodziowego, a zgodnie z art. 88f ust. 5: *„Przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego oraz mapach ryzyka powodziowego granice obszarów, o których mowa w art. 88d ust. 2, uwzględnia się w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planie zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy”*.

Wstępna ocena ryzyka powodziowego (2011 r.) wskazuje obecnie w granicach Gdyni wyłącznie obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi od strony morza, obejmujące tereny przyległe do basenów portowych, ujęte jednak w skali 1:300 000 nieodpowiadającej skali planu miejscowego (1:1000). Wg informacji Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (zawartej na stronie internetowej <http://www.kzgw.gov.pl/pl/Wstepna-ocena-ryzyka-powodziowego.html>): *„Należy podkreślić, że obszary wyznaczone we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego nie stanowią podstawy do planowania przestrzennego. Celem WORP nie jest wyznaczenie precyzyjnego zasięgu obszarów zagrożonych powodzią, lecz wstępne ich zidentyfikowanie, w celu wyselekcjonowania rzek, które stwarzają zagrożenie powodziowe. Dla rzek wskazanych we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego zostanie wykonane matematyczne modelowanie hydrauliczne, w wyniku którego wyznaczone zostaną precyzyjne obszary, przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego. Dopiero te obszary będą podstawą do prowadzenia polityki przestrzennej na obszarach zagrożenia powodziowego.”* Mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego są w trakcie opracowania, podlegają obecnie sprawdzeniu i weryfikacji kompletności i nie zostały jeszcze przekazane gminom. Zatem w obecnym stanie prawnym na terenie objętym planem nie występują obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi. Aktualnie w Gdyni na mocy przepisów ustawy Prawo wodne (art. 9 ust. 1 pkt 6c ppkt d) obszarem szczególnego zagrożenia powodzią jest jedynie pas techniczny brzegu morskiego, który znajduje się poza obszarem planu. W procedurze uzgadniania Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku nie wniósł uwag do projektu planu.

Ustalenia § 8 ust. 1 pkt 2 ww. uchwały powstały w oparciu o wniosek Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni, który zwrócił uwagę że na obszarze objętym planem występują tereny położone poniżej rzędnej + 2,5 m n.p.m. zagrożone zalewaniem wodami morskimi wskutek spiętrzeń sztormowych i oddziaływania fal (nie wynikające z przepisów ustawy Prawo wodne) – na terenach tych dla zabudowy wymagane jest:

a) zastosowanie rozwiązań technicznych zabezpieczających przed skutkami powodzi morskiej do rzędnej + 2,5 m n.p.m.;

b) zastosowanie rozwiązań technicznych zabezpieczających przed wzrostem poziomu wód gruntowych do rzędnej + 1,25 m n.p.m.

Biorąc pod uwagę, że tereny o ww. rzędnych występują na części obszaru, są zależne od wysokości terenu, który może podlegać zmianom (podwyższenie terenu) wskazywanie ich na rysunku planu nie jest uzasadnione i nie jest wymagane przepisami art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.

Ad 5.

Z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wynika, że plan miejscowy powinien określać m.in. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określa jedynie standardy zapisywania ustaleń tekstu planu miejscowego odnoszące się do parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów. Rozporządzenie nie określa natomiast ani zakresu, ani standardów zapisywania ustaleń tekstu planu miejscowego odnoszących się do wymaganych ustawą zasad kształtowania zabudowy.

Przez zasady rozumieć należy ustanowienie pewnych reguł czy też norm postępowania. Mogą one być ujęte w formie nakazów lub zakazów, jednakże z uwagi na planistyczny charakter postanowień planu miejscowego winny dotyczyć wyłącznie zagospodarowania danego terenu w przyszłości (por. wyrok WSA II SA/Bk 56/09). Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu zostały ustalone zapisami planu. Pozostaje do rozstrzygnięcia, na etapie realizacji konkretnej zamierzonej inwestycji, forma architektoniczna projektowanych obiektów. Ze względu na położenie terenów 01 U/MW3, 03 UC,U, 06 UM/U, 07 UM,U, w szczególności eksponowanej i istotnej dla wizerunku Śródmieścia lokalizacji – na przecięciu ulic, które będą stanowić główny dojazd od północy do Śródmieścia Gdyni: ulic Nowej Węglowej i Nowej Waszyngtona oraz stanowiących część tzw. waterfrontu Gdyni, wymóg wyłonienia projektu zabudowy w drodze konkursu architektoniczno-urbanistycznego jest jak najbardziej uzasadniony – stanowi jedną z zasad kształtowania zabudowy. Pozwoli to na uzyskanie najlepszego rozwiązania z korzyścią dla inwestora jak i dla wizerunku miasta. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie ustala zamkniętego katalogu zasad zabudowy – powinny one być ustalone każdorazowo z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań i specyfiki terenów objętych planem miejscowym.

Pojęcia „kwartał” i „zabudowa” są w języku polskim powszechnie znane. Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku języka polskiego „kwartał” to: „część miasta leżąca między czterema przecinającymi się ulicami”. Zgodnie z powyższą definicją kwartały zabudowy na obszarze planu tworzą tereny 01 U/MW3 i 02 U/KS. Również tereny 03 UC,U, 06 UM/U i 07 UM,U można uznać za kwartały zabudowy, chociaż tereny 06 UM/U i 07 UM,U od wschodu ograniczone są nietypowo nabrzeżem, a teren 03 UC,U bocznica kolejową i nabrzeżem. Wątpliwości dotyczące zakresu stosowania zapisów planu zawartych w § 7 ust. 2 rozstrzygnięte są w kartach terenów 01 U/MW3, 02 U/KS, 03 UC,U, 06 UM/U i 07 UM,U – poprzez jednoznaczne przywołanie tych zapisów.

W § 7 ust. 2 pkt 2 planu dopuszczono „wspólne bilansowanie, w tym łączne obliczanie określonych planem wskaźników urbanistycznych, dla zamierzeń inwestycyjnych obejmujących kilka działek budowlanych, części lub całe kwartały zabudowy... – pod warunkiem opracowania projektu zagospodarowania terenu dla całego zamierzenia inwestycyjnego (budowlanego) oraz wspólnej jego realizacji.”

Powyższe oznacza, że inwestor musi dysponować całym terenem obejmującym zamierzenie inwestycyjne, uzyskać pozwolenie na całe zamierzenie i je w całości zrealizować. Zapis ogranicza zatem możliwość ominięcia zapisów planu, pozwala natomiast na pewną elastyczność w usytuowaniu np. programu parkingowego lub programu zieleni wypoczynkowej – zwłaszcza w sytuacji przedmiotowego planu, gdy zdecydowana większość terenu należy do jednego właściciela, a istniejące podziały geodezyjne mają, z punktu widzenia ustaleń planu, charakter przypadkowy.

Z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wynika, że plan miejscowy powinien określać m.in. minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji. Zgodnie z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalenia planu miejscowego dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji powinny zawierać „wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.”

Wymienione przepisy nie precyzują, że chodzi tylko o miejsca postojowe dla samochodów osobowych. Natomiast w przepisie w/w rozporządzenia wskazane są wskaźniki, które należy ustalić w szczególności. Z brzmienia

przepisu jasno wynika, że wskazane w nim wskaźniki nie są jedynymi, które można ustalić w planie miejscowym. Powyższy przepis nie wyklucza ustalenia innych wskaźników w zakresie komunikacji. W zależności od potrzeb plan miejscowy może i powinien ustalić miejsca postojowe dla innych pojazdów, w tym wymagania dotyczące miejsc postojowych dla rowerów.

W związku z powyższym w przedmiotowym planie miejscowym zawarte zostały ustalenia dotyczące wskaźników w zakresie komunikacji, w tym komunikacji rowerowej. Ustalono wymagania parkingowe dla zabudowy mieszkaniowej, usługowej, biurowej, obiektów produkcyjnych, składów, magazynów – co wyczerpuje zakres wymagany rozporządzeniem. Należy jednak zauważyć, że port morski jest miejscem tranzytu i przeładunku towarów, generuje znacznie większe zapotrzebowanie parkingowe niż wynikałoby to z powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych lub zatrudnienia w porcie. Ustalenie w planie miejscowym wskaźników parkingowych do obliczania wymaganej liczby miejsc postojowych dla obiektów o funkcjach portowych (obejmujących infrastrukturę portową – nabrzeża, urządzenia przeładunkowe, place manewrowe i postojowe) byłoby niecelowe. W związku z tym w planie nie ustalono dodatkowych wymagań dla obiektów o funkcjach portowych – pozostawiając je do decyzji użytkownika.

W § 10 ust. 2 pkt 3 lit. d przedmiotowej uchwały zawarte zostało ustalenie, że na obszarze objętym planem planowany jest przebieg kolektora kanalizacji deszczowej wraz z lokalizacją urządzeń podczyszczających wody opadowe, o podstawowym znaczeniu dla miejskiego systemu kanalizacji deszczowej. Zapis, że niezbędne jest ustalenie służebności umożliwiającej realizację oraz eksploatację kolektora oraz urządzeń podczyszczających należy uznać jedynie za informację o ewentualnych ograniczeniach w zagospodarowaniu terenu. Plan nie może ustanowić służebności – ustanowienie służebności przesyłu następuje w drodze umowy stron lub na mocy orzeczenia sądu, niezależnie od ustaleń planu miejscowego.

Podobny charakter ma informacja o strefie ograniczeń dla zabudowy i zagospodarowania oraz konieczności uzgodnienia szczegółowego przebiegu kolektora i lokalizacji urządzeń podczyszczających wody opadowe z gestorem sieci. Uzgodnienie takie jest wymagane niezależnie od ustaleń planu, gdyż gestor sieci, jako jej zarządca albo zrealizuje przedmiotowe urządzenia, albo określi wymagania innemu inwestorowi wydając warunki techniczne na przyłączenie do miejskiej sieci kanalizacji deszczowej.

Wojewoda Pomorski zarzucił także przekroczenie przez Gminę władztwa planistycznego w zakresie rozbudowy ul. Waszyngtona, co spowoduje konieczność wyburzeń istniejącej zabudowy. Organ nadzoru zarzucił, że „w sposób jednostronny i nieuprawniony Rada Miasta Gdyni zdecydowała o wyższości interesu publicznego nad prywatnym, uzasadniając to jedynie ważnością rozwiązań komunikacyjnych w rejonie ul. Waszyngtona”. Powyższy zarzut – kwestionujący zasadność realizacji głównej arterii komunikacyjnej łączącej nowe obszary rozwojowe północnej części śródmieścia Gdyni obejmujące m.in. rejon Mola Rybackiego, tereny położone na północ od ul. Jana z Kolna jak również tereny po Stoczni Remontowej Nauta jest co najmniej niezrozumiały. Realizacja ww. ulic umożliwi wyprowadzenie nowo generowanego ruchu komunikacyjnego ze Śródmieścia w kierunku ul. Janka Wiśniewskiego, zatem jest to inwestycja kluczowa, warunkująca rozwój północnej części śródmieścia Gdyni, a Wojewoda Pomorski podważa jej zasadność z uwagi na fakt, że pod realizację ww. inwestycji drogowej przeznaczone zostały nieruchomości stanowiące własność osoby prywatnej.

Mając powyższe na uwadze proponuje się nie uwzględniać skargi Wojewody Pomorskiego i wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego o jej oddalenie.

RP.6722-SA-3.15.AW