

**UCHWAŁA NR XL/820/14
RADY MIASTA GDYNI**

z dnia 26 lutego 2014 r.

**w sprawie: wezwania do usunięcia naruszenia prawa złożonego przez Janinę Pranczke i Marię Hupkę
dotyczącego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gdyni**

Na podstawie art. 101 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity - Dz. U. z 2013 roku, poz. 594 z późniejszymi zmianami¹⁾) Rada Miasta Gdyni uchwała, co następuje:

§ 1. Nie uwzględnia się wezwania do usunięcia naruszenia prawa z dnia 27 grudnia 2013 roku, wniesionego przez Janinę Pranczke i Marię Hupkę, reprezentowanych przez adwokata Janusza Masiaka, dotyczącego uchwały nr XVII/400/08 Rady Miasta Gdyni z dnia 27 lutego 2008 roku w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gdyni.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta
Gdyni

dr. inż. Stanisław Szwabski

¹⁾Zmiany tekstu jednolitego ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2013 roku, poz. 645, poz. 1318.

UZASADNIENIE

Dnia 27 lutego 2008 roku Rada Miasta Gdyni podjęła uchwałę nr XVII/400/08 w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gdyni, zmienioną uchwałą nr XXXVIII/799/14 Rady Miasta Gdyni z dnia 15 stycznia 2014 roku.

Dnia 3 stycznia 2014 roku do Urzędu Miasta Gdyni zostało złożone przez adw. Janusza Masiaka, działającego w imieniu Janiny Pranczke i Marii Hupki, wezwanie do usunięcia naruszenia prawa dotyczące Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gdyni. Wnoszące wezwanie podnoszą, że uchwała w sprawie uchwalenia Studium godzi w przysługujące im prawo własności działki nr 354/79 i wnoszą o uchylenie ww. uchwały.

Podstawę wniesienia wezwania stanowi art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym 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.

Wnoszące wezwanie zarzucają, że:

I. Ustalenia Studium zdeterminowały ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części dzielnicy Chylonia w Gdyni, rejon parku Kilońskiego (uchwała nr III/31/10 RMG z dnia 22 grudnia 2010 roku). Tym samym Studium, jako akt pierwotny w stosunku do planu, narusza w sposób rażący prawo. Zdaniem wnoszących wezwanie organ sporządzający Studium nie uwzględnił, że działka nr 354/79 stanowi własność prywatną – została zwrócona obecnym właścicielom, a Rada Miasta Gdyni uchwalając Studium naruszyła zasadę odpowiedniej proporcji przy zapewnieniu racjonalnej gospodarki oraz dokonała kolejnego faktycznego wywłaszczenia, nie wypłacając z tego tytułu żadnego odszkodowania. Wnoszące wezwanie przyznają, że gmina może samodzielnie decydować o przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania terenu, ale powinna dokonać tego z uwzględnieniem i w oparciu o stosowne przepisy prawa. Wnoszące wezwanie wskazują, że uchwała o studium nie wywołuje żadnych skutków prawnych w stosunku do podmiotów innych niż gmina, nie może więc powodować niebezpieczeństwa powstania znacznej szkody w majątku strony, ani trudnych do odwrócenia skutków, jednakże zbyt daleko idące ograniczenia własności powodują, że dyrektywy zawarte w art. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zamiast określać dopuszczalny zakres unormowań, stanowią o nadużyciu prawa przez organy gminy i przekroczenie uprawnień planistycznych. Właścicielki działki nr 354/79 upatrują naruszenia przez Radę Miasta Gdyni prawa poprzez wyłączenie przysługującego im prawa własności ww. nieruchomości w związku z uchwaleniem Studium. Zdaniem wnoszących wezwanie, uchwała w sprawie Studium narusza ich interes prawny, z uwagi na fakt, iż w Studium przedmiotowa działka przeznaczona została na tereny publiczne zieleni urządzonej oraz strefę sportu i rekreacji, co w kontekście zwrotu nieruchomości, stanowi naruszenie zasady zaufania obywateli do prawa (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej (art. 8 Kpa) oraz art. 140 Kodeksu cywilnego.

W opinii wnoszących wezwanie, poprzez uchwalenie Studium, a następnie m.p.z.p. części dzielnicy Chylonia w Gdyni, rejon Parku Kilońskiego, Gmina dąży do pozbawienia właścicieli własności nieruchomości poprzez faktyczne wywłaszczenie, bez odszkodowania. Stanowi to nadużycie władztwa planistycznego przez gminę. Wnoszące wezwanie podnoszą, że nieruchomość nie może zostać wywłaszczona, gdyż nie jest przeznaczona na realizację celów publicznych. Wnoszące wezwanie zarzucają, że w wyniku uchwalenia Studium, naruszona została swoboda korzystania z nieruchomości przez jej właścicieli, gdyż dostęp do niej ma ogół mieszkańców.

II. Studium umniejsza ich prawo własności poprzez wprowadzenie na działce zakazu zabudowy, zakazu grodzenia terenu i braku przyzwolenia na działalność mogącą mieć negatywny wpływ na trwałość i eksploatację kanału, czy nałożenie obowiązku dotyczącego umacniania brzegu rzeki Chylonki. Ustalenia Studium zakładają także odkrycie cieku rzeki i urządzenie na wskazanym obszarze terenu zalewowego ze zbiornikiem wodnym retencyjnym. Wnoszące wezwanie podnoszą, że z ustaleń Studium nie wynika, kto miałby ponieść koszty inwestycji ochronnych i na jakiej podstawie miałyby zostać zrealizowane.

III. Fakt, że w ustaleniach Studium dotyczących uwarunkowań wskazano, że dzielnica Chylonia jest najliczniejszą dzielnicą Gdyni, wskazuje na to, że na jej obszarze występuje zainteresowanie mieszkalnictwem i duży popyt na budownictwo mieszkaniowe. Planowana inwestycja wnoszących wezwanie spełniłaby oczekiwania społeczności.

IV. W Studium nie wskazano „Parku Kilońskiego” jako obszaru szczególnych zainteresowań Gminy – jako obszary szczególnych szans rozwojowych wskazano tereny parku Kolibki i Parku Donas. Rekreacyjne wykorzystanie ich nieruchomości nie zrealizuje ustaleń Studium opisanych w części kierunku 6.1, gdyż ten kierunek w Studium zakłada tworzenie parków leśnych w oparciu o lasy komunalne i kompleks TPK. Zdaniem wnoszących wezwanie najlepsze walory przyrodnicze posiadają nadmorskie tereny w Gdyni, a lokalizacja parku w Chyloni nie znajduje uzasadnienia. Na terenie przedmiotowej nieruchomości utworzone zostało boisko. Natomiast dla terenów z udziałem sportu i rekreacji Studium wskazuje PBC 80%, a nie jak zostało wskazane 90%.

V. Wnoszące wezwanie kwestionują ustalenia rozdziału XII.6.2 i XII.6.5 Studium, w zakresie w jakim wyłączają możliwość zabudowy siedliskowej terenów zieleni urządzonej dopuszczając wyłączenia co do zakazu zabudowy tylko do ściśle określonych przypadków, a także w zakresie w jakim dopuszczają zabudowę tych terenów tylko w oparciu o dotychczasowe przeznaczenie terenu.

Odpowiadając na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa wyjaśnia się, co następuje:

Ad I. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. 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. Poprzez studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego władze gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie polityki przestrzennej, przede wszystkim poprzez wskazanie terenów przeznaczonych pod zabudowę.

Studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, lecz jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2005, s. 78 i n.).

Podkreślenia wymaga fakt, iż studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest odmiennym aktem od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tworzonym na podstawie innej procedury i o charakterze bardziej ogólnym od planu miejscowego. Wskazanie kierunków zagospodarowania terenu w studium nie jest tym samym, co przeznaczenie terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, inne są bowiem jego skutki. Ustalenia studium, które jest aktem wewnętrznie obowiązującym w gminie, mają bowiem znaczenie przy uchwalaniu planu.

Już ustawowa nazwa "studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy" wskazuje, że planowanie nie ogranicza się do gruntów państwowych i samorządowych, ale w równym stopniu obejmuje nieruchomości prywatne. Rada Miasta Gdyni podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego zgodnie z którym, gmina ma prawo wskazać w studium tereny przeznaczone na zielen ogólnodostępną, by zaspokoić interes całej lokalnej społeczności w dostępie do terenów zielonych. Mogą to być również tereny należące do prywatnych właścicieli, do których to działek gmina będzie musiała w przyszłości uzyskać tytuł prawny. Nie jest jednak konieczne uzyskanie takiego tytułu prawnego przed przystąpieniem do uchwalenia studium oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 roku, sygn. akt II OSK 550/12; wyrok NSA z dnia 3 czerwca 2009 roku, sygn. akt II OSK 102/09).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 12 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty – w tym ładu przestrzennego, ochrony środowiska i przyrody oraz zieleni gminnej należy do zadań własnych gminy. Gmina realizuje te zadania publiczne na podstawie upoważnienia przyznanego jej w art. 163 Konstytucji RP. W przedmiotowej sprawie Rada Miasta Gdyni wykonuje zadania publiczne i działa w granicach przysługującego jej władztwa planistycznego, u podstaw którego leży samodzielne decydowanie o przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania określonych obszarów.

Należy podkreślić, że przyjęcie, że gmina nie może wyłączyć pewnych gruntów spod zabudowy, kierując się interesem społecznym, gdyż sprzeciwiają się temu ich właściciele, podważałoby istotę przysługującego gminie władztwa planistycznego i naruszałoby przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (wyrok NSA z dnia 4 listopada 2010 roku, sygn. akt II OSK 1804/10; wyrok NSA z dnia 8 maja 2012 roku II OSK 404/12).

Zgodnie z art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP ograniczenia wolności i praw jednostki nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Na tle art. 140 Kodeksu cywilnego za podstawowe składniki prawa własności uznać zaś należy możliwość korzystania z przedmiotu własności, pobierania pożytków i innych dochodów oraz rozporządzania tym przedmiotem własności. Należy podkreślić, że w niniejszej sprawie nie nastąpiło przeniesienie własności (na inny podmiot), ani też wnoszące wezwanie nie zostały pozbawione prawa użytkowania, wynajmowania lub sprzedaży swej własności. W wyniku uchwalenia Studium nie doszło do zniweczenia istotnego składnika prawa własności, jakim jest prawo pobierania pożytków bądź prawo rozporządzania nieruchomością.

W przedmiotowej sprawie Rada Miasta Gdyni uznała prymat interesów społeczności lokalnej wymagający ograniczenia prywatnej własności i jej działania są zgodne z obowiązującym prawem.

Gmina jest w ramach przyznanych kompetencji zobowiązana jest zwracać uwagę na potrzeby wszystkich mieszkańców, dokonane przez nią ograniczenie prawa własności skarżących było w pełni uzasadnione i wyważone oraz zgodne z interesem publicznym.

W tym miejscu należy wskazać, że Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 6 marca 2013 roku oddalił skargę Janiny Pranczke i Marii Hupki dotyczącą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części dzielnicy Chylonia w Gdyni, rejon Parku Kilońskiego. W skardze podniesione zostały zarzuty tożsame z zarzutami zawartymi w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa dotyczącymi ograniczenia wnoszącym wezwanie prawa własności. Wyrok ten został wydany w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy – na skutek uwzględnienia przez NSA skargi kasacyjnej Rady Miasta Gdyni. WSA w Gdańsku stwierdził m.in., że w sprawie nie doszło do nadużycia przez Radę Miasta Gdyni przysługującego jej władztwa planistycznego, co mogłoby stanowić ewentualne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i skutkować stwierdzeniem nieważności planu w całości lub w części na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy. Wyważone zostały bowiem prawidłowo wartości wynikające z jednej strony z przysługującego skarżącym prawa własności do części terenu przeznaczonego w uchwale pod tereny zieleni urządzonej parkowej, jak również wynikające z wymogów ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego wartości, które winny służyć interesowi publicznemu. Plan miejscowy może wprowadzać ograniczenia, w tym także daleko idące, w stosunku do praw właścicielskich występujących na terenie objętym planem. Jest to uzasadnione wówczas, gdy na terenie tym występują inne uwarunkowania, które nakazują wzięcie pod uwagę także innych wartości chronionych prawem, takich jak przede wszystkim ład przestrzenny rozumiany jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Wnoszące wezwanie złożyły skargę kasacyjną od wyroku WSA w Gdańsku zarzucając Sądowi naruszenie przepisów prawa poprzez uznanie, że plan miejscowy jest zgodny ze Studium. Sprawa zostanie rozpatrzona przez NSA.

Ad II. Przedmiotem Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gdyni nie są zagadnienia wskazane przez wnoszące wezwanie w pkt II. Podniesione w wezwaniu zarzuty odnoszą się do ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad III. i IV. W ustaleniach Studium dotyczących kierunków polityki przestrzennej, w zakresie funkcji mieszkaniowej, założone zostało wzbogacenie istniejących struktur mieszkaniowych zbudowanych w technologii „wielkiej płyty” programem usług: rekreacji, kultury, sportu, zdrowia, zieleni itp. celem zrekompensowania mieszkańcom dyskomfortu wynikającego z niekorzystnych warunków mieszkaniowych. Ten typ polityki dotyczyć ma tzw. blokowisk m.in. w Chyloni.

Zarzuty podniesione w wezwaniu w pkt IV dotyczące PBC odnoszą się do Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gdyni w brzmieniu sprzed uchwalenia zmiany Studium. W obowiązującym Studium, działka stanowiąca własność wnoszących wezwanie stanowi fragment obszaru określonego jako tereny zieleni urządzonej (parki, bulwary, skwery, ogrody botaniczne) o powierzchni biologicznie czynnej min. 80 (poprzednio 90%). Zarówno dla ww. terenów zieleni urządzonej jak i terenów zieleni urządzonej z udziałem sportu i rekreacji przyjęty został taki sam wskaźnik PBC – min. 80%. Natomiast jedną z przewidzianych w Studium form terenów zieleni urządzonej są ciągi rekreacyjno-ekologiczne przystosowane dla potrzeb spacerowych m.in. doliny Chylonki i doliny Potoku Chylońskiego.

Ad V. Zgodnie z rozdziałem XII 6.2 Studium: „w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego należy uściślić granice terenów wyłączonych spod zabudowy, uwzględniając istniejące uwarunkowania, w tym istniejącą zabudowę i istniejące wydzielienia działek budowlanych, kierując się zasadą ograniczenia rozproszonej zabudowy, przy czym na terenach wskazanych w Studium jako tereny wyłączone spod zabudowy

określonych jako tereny rozwojowe zieleni urządzonej, także z udziałem terenów sportu i rekreacji, dopuszcza się lokalizację niezbędnej zabudowy siedliskowej oraz dopuszcza się realizację zabudowy wynikającej z docelowego przeznaczenia terenu – na warunkach określonych w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z zachowaniem wymaganej powierzchni biologicznie czynnej”. Zapisy te stanowią wytyczne dotyczące zasad określania w planach miejscowych ustaleń Studium w zakresie kierunków i wskaźników zagospodarowania i użytkowania terenów i w żaden sposób nie wpływają na wykonywanie przez wnoszące wezwanie prawa własności.

Mając powyższe na uwadze proponuje się nie uwzględniać wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

RP/AW/6722-SA-1/14