

Uchwała Nr XXX/213/13
Rady Gminy Dygowo
z dnia 26 czerwca 2013 roku

w sprawie odmowy zmiany uchwały nr XXIX/199/13 Rady Gminy Dygowo z dnia 22 maja 2013r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębów Gąskowo i Stojkowo w gminie Dygowo.

Na podstawie art. 18 ust. 1, w związku z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013r., poz. 594), po rozpatrzeniu wezwania Katarzyny Piątek do usunięcia naruszenia prawa, **Rada Gminy Dygowo uchwala, co następuje:**

§ 1. Odmawia się zmiany uchwały nr XXIX/199/13 Rady Gminy Dygowo z dnia 22 maja 2013r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębów Gąskowo i Stojkowo w gminie Dygowo.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Gminy Dygowo.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

Zarzut naruszenia art. 15 ust. 3 pkt 3a) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest nieuzasadniony bowiem ust. 2a w art. 10 oraz ust. 3a w art. 15 wprowadziła ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U z 2010r. Nr.155, poz.1043 - z dnia 25 sierpnia 2010 r.), której art. 3 ust. 2 stanowi że: „*Do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.*”

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia m.p.z.p. została podjęta w dniu 12 września 2006 r. (zmiana uchwały dotycząca wyłącznie tytułu uchwały z dnia 28 marca 2007 r.). Zgodnie zatem z art.3 ust.2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 155 poz.1043 – obowiązuje od 25 września 2010 r.) oraz art.4 ust.2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 130 poz.871 - obowiązuje od 21 października 2010 r.) – „*do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejście w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe*”. Zatem plan miejscowy musi wskazywać strefy ochronne od elektrowni wiatrowych usytuowanych w gm. Ustronie Morskie – art. 15 ust. 2 pkt. 9 uopizp stanowi, że: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy*”

Takie tereny występują w związku z usytuowaniem w mpzp Gminy Ustronie Morskie wież elektrowni w sąsiedztwie granicy gminy, Plan miejscowy został sporządzony przez gm. Ustronie M. dużo wcześniej. Dla tych elektrowni przeprowadzana była procedura wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Ponieważ decyzja usankcjonowała usytuowanie wież – obowiązkiem gm. Dygowo jest uwzględnienie wpływu elektrowni Ustronia na teren objęty planem (wszystkich uwarunkowań nie tylko wewnętrznych, ale również zewnętrznych mających znaczenie dla sposobu zagospodarowania terenu - w tym na ograniczenia). Plan nie wyznacza stref na terenie gm. Ustronie M. lecz je uwzględnia - wyznaczona strefa usytuowana jest w granicach uchwalonego planu w gm Dygowo.

Nieuzasadniony jest także zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 3) i pkt 8) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Art. 15 ust. 2 pkt 8) uopizp stanowi, że „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym*”. O takiej sytuacji stanowią przepisy Rozdziału 2 ustawy o nieruchomościach (art. 101 – 108), a nie art. 93. W obszarze kwestionowanego planu nie występują tereny wymagające scalenia i podziału scalonych nieruchomości – nie ma więc okoliczności wskazującej na potrzebę regulacji tego zagadnienia.

Stanowisko powyższe potwierdza orzecznictwo sądów:

1) IV SA/Po 1203/11 wyrok wsa w Poznaniu 2012.02.09

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. Zasadą pozostaje jednak obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanym przepisie, co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia któregośkolwiek z nich w konkretnym planie lub jego fragmencie na organie planistycznym spoczywa obowiązek wykazania

zbędności danej regulacji, a w szczególności utrwalenia przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych. Fakt, iż organ planistyczny nie wskazał wyraźnie w uzasadnieniu uchwały lub materiałach planistycznych, że ustalenie określonych elementów dla danego terenu jest niezbędne, nie przesądza sam w sobie o uznaniu sprzeczności z prawem danej uchwały, jeżeli pominięcie tych elementów było obiektywnie uzasadnione.

2) II OSK 2199/11 wyrok NSA W-wa 2012.01.13

1. Nie można usunąć z obrotu prawnego uchwały w sprawie planu miejscowego wobec braku określenia w planie zasad scalania i podziału nieruchomości. Unormowania planu w takim zakresie zamieszcza się tylko w razie zaistnienia w tej mierze potrzeb.

3) II OSK 2085/11 wyrok NSA W-wa 2011.12.20

Rzeczposp. PCD 2012/2/6

Szczegółowe zasady scalania i podziału nieruchomości należy ustalać obligatoryjnie wówczas, gdy w planie są obszary wymagające ich przeprowadzenia. Jest to więc uzależnione od stanu faktycznego podczas uchwalania planu.

4) II OSK 1566/11 wyrok NSA W-wa 2011.10.13

Gmina ma obowiązek określenia w planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem zgodnie art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w przypadku, gdy z okoliczności faktycznych i prawnych dotyczących danego terenu wynika konieczność ustalenia takich szczegółowych zasad

5) II SA/Gl 67/11 wyrok wsa w Gliwicach 2011.10.10

Wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. obowiązek określenia w planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości nie jest bezwzględny w odniesieniu do wszystkich terenów objętych planem miejscowym, a jedynie dla obszarów, które w planie miejscowym zostały przewidziane do scalenia i podziałów. Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., jeśli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. O ile natomiast stan faktyczny na obszarze objętym planem nie daje podstaw do zamieszczenia w nim ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., brak takich ustaleń w planie nie może stanowić o jego niezgodności z prawem

Plan dopuszcza lokalizację zabudowy zagrodowej, a także częściowe zainwestowanie terenów, na których dopuszcza się lokalizację elektrowni wiatrowych z urządzeniami pomocniczymi.

Obowiązek ustalenia parametrów zabudowy, w tym wskaźników powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki wynika z art. 15 ust.2 pkt 6) uopizp oraz § 4 ust. 2 pkt 6) rozporządzenia ws. wymaganego zakresu projektu mpzp. Uprawnienie do określenia zasad wydzielenia geodezyjnego nieruchomości wynika z tego obowiązku – bez wydzielenia geodezyjnego działki nie sposób określić wskaźnika zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej.

Nieuzasadniony jest także kolejny zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 12) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, że „W planie miejscowym określa się obowiązkowo stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4.”

Art. 36 ust. 4 uopizp stanowi, że: „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.”

Do planu sporządzona została przez uprawnionego Rzecznawcę Majątkowego (zgodnie z przepisami) „Prognoza skutków finansowych”. W punkcie 4.2 przeprowadzono „analizę wzrostu wartości nieruchomości” porównując stan faktyczny i prawny terenów przed uchwaleniem planu ze stanem po uchwaleniu planu. Z analizy tej wynika, że przeważająca część terenu nie zyskuje na wartości w związku z uchwaleniem planu. Zatem uregulowanie w planie w tym zakresie jest prawidłowe.

Powyższe stanowisko potwierdza orzecznictwo sądów:

1) wyrok wsa w Łodzi 2012.01.25.

Ustalenie stawki 0 % dla terenów, dla których nie przewiduje się wzrostu wartości nieruchomości, a więc tam, gdzie ta stawka nie powinna być w ogóle ustanowiona, można uznać za nieistotne naruszenie prawa, gdyż skutkiem tego zapisu jest również brak obowiązku uiszczenia przez właściciela nieruchomości opłaty planistycznej w przypadku jej zbycia

2) wyrok wsa w Gliwicach 2012.03.07

Nieustalenie lub określenie w planie stawki procentowej, o jakiej mowa w [art. 15 ust. 2 pkt 12](#) u.p.z.p. na poziomie 0% nie stanowi naruszenia wskazanego unormowania w przypadkach, gdy przeznaczenie takich terenów jest zbieżne z ich dotychczasowym wykorzystaniem i funkcją społeczno-gospodarczą (tak. m.in. wyroki NSA z dnia 23 kwietnia 2010 r., [II OSK 311/10](#) i z dnia 22 czerwca 2010 r. [II OSK 545/10](#)).

3) Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2010 r. [II OSK 311/10](#)

Jeżeli stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do zamieszczenia w planie ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., to brak takich ustaleń w planie nie może stanowić o jego niezgodności z prawem.

Przepisy zawarte w [art. 15 ust. 2](#) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymieniają zagadnienia, które w planie miejscowym określa się obowiązkowo i w [art. 15 ust. 3](#) takie, które określa się w zależności od potrzeb. Zarówno jednak w doktrynie jak i orzecznictwie wskazano, że podział wymieniony w tych przepisach nie jest konsekwentny. I tak autorzy Komentarza do [ustawy](#) o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pod red. Z. Niewiadomskiego (wyd. C. H. Beck 2008, s. 154) zwrócili uwagę, iż "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 obligatoryjne ustalenia, o których 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](#) - to brak takich ustaleń w planie nie może stanowić o jego niezgodności z

planem". Również w orzecznictwie sądownoadministracyjnym obok orzeczeń wskazujących na bezwzględny obowiązek zamieszczenia w każdym planie miejscowym postanowienia wskazanego w [art. 15 ust. 2 pkt 12](#) omawianej ustawy pojawiły się wyroki wskazujące, że zamieszczenie takiego postanowienia zależy od istnienia w terenie konkretnych okoliczności faktycznych uzasadniających dokonanie takich ustaleń. I tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyrokach z dnia 29 stycznia 2007 r., sygn. akt [II SA/GI 881/06](#) i z dnia 22 listopada 2007 r., sygn. akt [II SA/GI 387/06](#) (publ. w Zbiorze LEX nr 381629) stwierdził, że skoro stawka 0 % (ustalona zgodnie z [art. 15 ust. 2 pkt 12](#) ustawy) odnosi się do terenu, na którym plan nie przewiduje wzrostu wartości nieruchomości, brak jest podstaw do uznania, że taki zapis uchwały jako sprzeczny z prawem winien podlegać stwierdzeniu nieważności.

Stanowisko to należy uznać za trafne. Przepis [art. 15 ust. 2 pkt 12](#) u.p.z.p. wiąże się z przepisem [art. 36 ust. 4](#) tej ustawy, stanowiącym, że jeżeli w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego wartość nieruchomości wzrosła a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, właściwy organ pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Wysokość tej opłaty nie może być wyższa niż 30 % wzrostu wartości nieruchomości. Opłatę taką ustala się więc tylko przy wzroście wartości nieruchomości będącej następstwem uchwalenia lub zmiany planu. W sytuacji więc, gdy jest oczywiste, że uchwalenie lub zmiana planu nie spowoduje zmiany wartości objętych nim nieruchomości ustalenie stawki z [art. 15 ust. 2 pkt 12](#) ustawy jest bezprzedmiotowe. Dotyczy to przykładowo dróg czy wód pozostających poza obrotem czy innych nieruchomości, których przeznaczenia plan nie zmienia i co do których istnieje pewność, że ich wartość nie wzrośnie. Wprowadzie przepis [§ 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) przewidywał, iż ustalenie stawek procentowych stanowiących podstawę do określenia opłaty, o której mowa w [art. 36 ust. 4](#) ustawy powinny dotyczyć wszystkich terenów określonych w projekcie planu miejscowego zgodnie z [art. 15 ust. 2 pkt 1](#) ustawy, lecz przepis ten w orzecznictwie sądów administracyjnych uznany został za wydany z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w [art. 16 ust. 2](#) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (por. uzasadnienia wyroków WSA w Białymstoku z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt [II SA/Bk 100/06](#), LEX 194598, NSA z dnia 3 października 2006 r., sygn. akt [II OSK 1041/06](#), LEX nr 289039). Nadto rozporządzenie to z jednej strony nakładało obowiązek ustalenia stawek procentowych stanowiących podstawę do ustalenia opłaty planistycznej dla wszystkich terenów określonych w projekcie planu miejscowego, z drugiej zaś przewidywało możliwość ustalenia stawki w wysokości 0 %. Ta ostatnia stawka niewątpliwie dotyczy nieruchomości, których wartość nie wzrośnie w wyniku uchwalenia lub zmiany planu.

W projekcie planu miejscowego stawki procentowej z [art. 15 ust. 2 pkt 12](#) ustawy nie uchwalono dla części terenów ujętych w tym planie, których przeznaczenie jest zbieżne z dotychczasowym ich wykorzystaniem i ich funkcją społeczno-gospodarczą. Przyjęcie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, iż stanowi to naruszenie przepisu [art. 15 ust. 2 pkt 12](#) u.p.z.p. tylko dlatego, że w każdej sytuacji plan musi zawierać stawki procentowe do ustalania opłat za wzrost wartości wszystkich nieruchomości ujętych planem miejscowym stanowi naruszenie tego przepisu.

4) Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 czerwca 2010 r. ... stwierdzić należy, że wykładnia [art. 15 ust. 2](#) ustawy o planowaniu i zagospodarowania przestrzennego, mimo że w zdaniu wstępnym tego przepisu mowa jest o obowiązku określenia w planie miejscowym dalej wymienionych ustaleń, nie pozwala na przyjęcie, że ustalenia te winny się znaleźć w każdym planie miejscowym, niezależnie od tego, czego on dotyczy. Taka

wykładnia prowadziłaby do niezrozumiałego formalizmu, sprzecznego z założeniem o racjonalnym ustawodawcy. Tytułem przykładu, z dosłownego brzmienia [art. 15 ust. 2 pkt 6](#) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że w każdym planie miejscowym należy określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. W każdym, czyli nawet w takim, który nie przewiduje zabudowy, bo jest sporządzany po to tylko, aby wprowadzić zakaz zabudowy. To, że plan miejscowy może być sporządzany tylko po to, aby wprowadzić zakaz zabudowy wynika z [art. 16 ust. 1](#) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Taka gramatyczna wykładnia prowadzi do wyniku, którego nie sposób zaakceptować. Nie sposób zgodzić się, aby w planie miejscowym, który wprowadza zakaz zabudowy określać jednocześnie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy. W związku z tym przepis ten powinien być wykładany z uwzględnieniem jego funkcji i innych przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w ten sposób, że obowiązkiem właściwych organów jest określenie parametrów i wskaźników zabudowy, gdy plan miejscowy zabudowę przewiduje.

Jak widać, przepis [art. 15 ust. 2](#) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie daje podstaw do odkodowania zasady, że wymienione w nim ustalenia należy umieszczać w każdym planie miejscowym, bez względu na to, czego plan dotyczy. Z przepisu tego wynika zasada sporządzania planu miejscowego, polegająca na zakazie pominięcia określonych w nim ustaleń, gdy zachodzą okoliczności, których te ustalenia mogą dotyczyć.

Organy gminy właściwe do podejmowania czynności w procesie planistycznym nie mogą nie określić np. parametrów i wskaźników zabudowy, gdy plan zabudowę przewiduje. Z tego wynika, że nie, mogą nie określić stawek renty planistycznej, gdy taka renta może być ustalona. Nie jest natomiast naruszeniem tej zasady sytuacja, w której nieokreślona stawek renty planistycznej albo, co należy uznać za równoważne, określono je w wysokości 0%, gdy renta taka nie będzie mogła być ustalana.

5) wyrok Wojewódzkiego Sądu administracyjnego w Poznaniu z dnia 9 lutego 2012r.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. Zasadą pozostaje jednak obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanym przepisie, co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia któregośkolwiek z nich w konkretnym planie lub jego fragmencie na organie planistycznym spoczywa obowiązek wykazania zbędności danej regulacji, a w szczególności utrwalenia przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych. Fakt, iż organ planistyczny nie wskazał wyraźnie w uzasadnieniu uchwały lub materiałach planistycznych, że ustalenie określonych elementów dla danego terenu jest zbędne, nie przesądza sam w sobie o uznaniu sprzeczności z prawem danej uchwały, jeżeli pominięcie tych elementów było obiektywnie uzasadnione.

6) wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 25 stycznia 2012r.

Ustalenie stawki 0 % dla terenów, dla których nie przewiduje się wzrostu wartości nieruchomości, a więc tam, gdzie ta stawka nie powinna być w ogóle ustanowiona, można uznać za nieistotne naruszenie prawa, gdyż skutkiem tego zapisu jest również brak obowiązku uiszczenia przez właściciela nieruchomości opłaty planistycznej w przypadku jej zbycia.

Podobnie nieuzasadniony jest zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt. 10) uopizp stanowiącego, że:

„W planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji rozbudowy i budowy systemów komunikacji oraz infrastruktury technicznej”.

§ 4 pkt 9) lit. a) rozporządzenia ws. wymaganego zakresu projektu mpzp brzmi: *„Ustalenia dotyczące zasad systemów komunikacji ... powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego... wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych”.*

Nieprawdą jest, że plan nie zawiera wymaganych ustaleń. Parametry dróg są ustalone zarówno na rysunku planu, jak i w tekście uchwały:

- § 9 dotyczy drogi publicznej (powiatowej): pkt. 1 klasyfikacja – droga zbiorcza, pkt. 2 parametr szerokości pasa drogowego 12-25 m według istniejących granic geodezyjnych.

- § 10 dotyczy dróg wewnętrznych: pkt. 1 droga wewnętrzna / wg przepisów - nie posiada klasyfikacji, pkt. 2 – parametry szerokości pasa drogowego 7-20 m wg. istniejących granic geodezyjnych.

Pozostałe parametry charakteryzujące drogę (np. łuki na skrzyżowaniach i zjazdach, szerokości jezdni, ilość pasów jezdni itp) określają przepisy odrębne. Samorząd gminny nie jest zobowiązany do zmiany parametrów dróg, jeżeli nie wpłynął wniosek zarządzającego drogą.

Z powyższych względów wezwanie do zmiany uchwały jest nieuzasadnione.