



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 15 czerwca 2012 r.

Poz. 2144

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 759/11
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 30 stycznia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA
Sędzia NSA
Sędzia WSA

Alicja Palus
Halina Kremis
Ireneusz Dukiel (sprawozdawca)

Protokolant: Edyta Forysiak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 11 stycznia 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Dzierżoniowa
z dnia 27 czerwca 2011 r., nr X/58/11

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru objętego ulicami: Batalionów Chłopskich, Kolejową, Generała Władysława Andersa w Dzierżoniowie

- I. stwierdza nieważność § 9 ust. 8 zaskarżonej uchwały;**
- II. w pozostałej części skargę oddala;**
- III. orzeka, że zaskarżona uchwała w części określonej w pkt I nie podlega wykonaniu;**
- IV. zasądza od Rady Miejskiej Dzierżoniowa na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 120,00 zł (sto dwadzieścia złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Rada Miejska Dzierżoniowa, na sesji w dniu 27 czerwca 2011 r., podjęła uchwałę nr X/58/11 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru objętego ulicami: Batalionów Chłopskich, Kolejową, Generała Władysława Andersa w Dzierżoniowie.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Wojewoda Dolnośląski, który zarzucając istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm., dalej w skrócie u.p.z.p.) w zw. z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587, dalej w skrócie rozp. MI) oraz art. 93 ust. 1, art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 110, poz. 651 ze zm., dalej w skrócie u.g.n.) w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., a także z art. 15 ust. 12 pkt 2 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 13 rozp. MI, wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przypisanych.

Uzasadniając skargę organ nadzoru wskazał, iż Rada podejmując uchwałę nie określiła szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., w zamian za to w § 4 przedmiotowej uchwały określiła zasady podziału terenu i wyodrębniania działek, czyli zasady tzw. podziału geodezyjnego, o którym mowa w art. 93 ust. 1 u.g.n.

Zdaniem organu nadzoru, o ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o tyle nie przyznał tym organom kompetencji do stanowienia zasad podziału nieruchomości. Podkreślono przy tym, że zarówno postępowanie podziałowe jak i scaleniowo-podziałowe stanowią przedmiot uregulowań u.g.n. (w dziale III rozdziale 1 tej ustawy mowa jest o podziałach nieruchomości, a w rozdziale 2 o scalaniu i podziale nieruchomości), jednakże obydwa te postępowania znacznie się od siebie różnią.

Zwrócono uwagę, iż ustawodawca wprost wskazuje na konieczność uwzględnienia warunków wprowadzonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyłącznie w przypadku scalania i podziału nieruchomości. W art. 102 ust. 1 u.g.n. stwierdza bowiem, że gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101 ust. 1 tej ustawy. Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, co wiąże się ściśle ze wskazanymi wyżej przepisami u.p.z.p., upoważniającymi organy gminy do zamieszczania tego typu regulacji w planie miejscowym. W przypadku postępowania podziałowego w art. 93 ust. 1 u.g.n. ustawodawca stwierdza natomiast, że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. W razie braku tego planu stosuje się przepisy art. 94. Zgodność z ustaleniami planu, o których mowa w tym przepisie nie oznacza uprawnienia do zamieszczania w planie warunków podziału – owe ustalenia mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania, o czym rozstrzyga sam ustawodawca, stwierdzając w art. 93 ust. 2, że zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu.

W tym miejscu przywołano wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10, w którym wyjaśnił on, że to wójt (tu - burmistrz) gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Miejscowy plan nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Tym samym Rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny. Plan zagospodarowania przestrzennego nie jest zatem częścią procedury rozgraniczenia, a jego rola w dokonywaniu podziału działek jest ograniczona do określania przeznaczenia części terytorium gminy. W ustalaniu przeznaczenia terenu i możliwości zagospodarowania nie mieści się określenie zakazu podziału działek.

Zdaniem organu nadzoru powyższe potwierdza, że organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałyby podlegać ewentualny podział nieruchomości, a ponieważ własność jest chroniona konstytucyjnie, a jej ograniczenia mogą wynikać wyłącznie z ustaw, to brak odpowiedniej normy kompetencyjnej wyłącza możliwość kształtowania przez organ administracji publicznej sposobu wykonywania tego prawa. Wojewoda zaznaczył, że organy gminy w momencie sporządzania planu nie są w stanie przewidzieć, jakiego rodzaju tereny mogą być objęte procedurą scalania i podziału, dlatego obowiązkowo w każdym planie powinny znaleźć się zasady, na jakich takie ewentualne scalenia i podziały będą mogły być dokonywane. Jeśli natomiast to organy gminy stwierdzą w momencie sporządzania planu, że określony obszar wymaga przeprowadzenia tego postępowania, to wówczas, w zależności od potrzeb, określają jego granice. Słuszność tego rozumowania potwierdza art. 102 ust. 2 u.g.n., zgodnie z którym scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach

obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50 % powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. Rada mogłaby odstąpić od obowiązku określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziałów, ale tylko wtedy, gdyby wykazała w treści planu, że stan faktyczny obszaru objętego ustaleniami planu nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie.

Zwrócono również uwagę, iż podział geodezyjny nieruchomości odbywa się w granicach nieruchomości (w rozumieniu art. 46 k.c. lub art. 4 pkt 1 u.g.n.) i zmierza do wydzielenia w obrębie tej nieruchomości działek gruntu albo do zmiany linii granicznych i powierzchni działek tworzących nieruchomość. Podział geodezyjny (sam w sobie, bez podziału prawnego) nie powoduje zmian w sferze własnościowej.

W świetle tych rozważań organ nadzoru podkreślił fakt, że z jednej strony w tekście przedmiotowego planu Rada nie wprowadziła zapisów dotyczących warunków scalania i podziału nieruchomości wymaganych przez art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 8 rozp. MI oraz art. 102 ust. 1 u.g.n., a z drugiej strony zapisy § 4 przedmiotowej uchwały stanowią o zasadach podziału nieruchomości.

Kierując się powyższymi uwagami, zdaniem Wojewody, należało stwierdzić, że skoro Rada Miejska nie zamieściła w uchwale obligatoryjnego elementu jakim są zasady scalania i podziału nieruchomości to naruszone zostały zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym jednakże zauważył, iż całkowite pominięcie postanowień w tym zakresie nie naruszałoby prawa tylko w sytuacji, gdyby Rada uchwalając przedmiotowy plan wykazała w jego treści, że na terenie objętym ustaleniami planu zachodziły okoliczności faktyczne uprawniające Radę do odstąpienia od obowiązku zawarcia w planie tych zasad i warunków.

W dalszej części skargi organ nadzoru wskazał, przywołując treść § 9 ust. 8 zaskarżonej uchwały, iż „wszelkie zamierzenia, działania remontowe i inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych wymienionych w ust. 1 wymagają uzgodnienia z właściwym urzędem ochrony zabytków, w zakresie ochrony określonym niniejszą uchwałą”, iż w myśl art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r., Nr 162, poz. 1568 ze zm., dalej w skrócie u.o.z.o.z.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Zdaniem organu wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione, jednakże kompetencja ta nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W tym świetle przywołano art. 7 Konstytucji RP, jak też wskazano że naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, gdyż zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w obszarze ewidencji zabytków archeologicznych.

Organ nadzoru podniósł, iż z brzmienia art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. jednoznacznie wynika, że uzyskanie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków dla wskazanych w rzeczonym zapisie uchwały czynności dotyczy tylko zabytków wpisanych do rejestru, co pozwala przyjąć, że obowiązek otrzymania pozwolenia na dokonanie omawianych czynności od wojewódzkiego konserwatora zabytków wynika z ustawy, przez co nie może być modyfikowany w jakikolwiek sposób przez unormowania uchwały.

Wojewoda jednoznacznie podkreślił, że w zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., nie mieści się kompetencja do normowania kwestii związanych z postępowaniem już uregulowanym w ustawie, a jego zdaniem u.o.z.o.z. oraz u.p.b. kompleksowo regulują kompetencje organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem. Powołując się na orzecznictwo wskazano, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa, gdyż mogą prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Ze stanowiskiem takim koresponduje § 118 w zw. z art. 143 zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym w aktach

prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Podsumowując ten zarzut organ podniósł, że nie jest zatem dopuszczalne, bez upoważnienia ustawowego, regulowanie w akcie prawa miejscowego obowiązków innego organu. Skoro rola konserwatora zabytków została uregulowana przez ustawodawcę w u.o.z.o.z. to brak jest podstaw do przypisywania temu organowi zadań w drodze aktu prawa miejscowego. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny bowiem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Zatem organ stanowiący gminy wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie w planie miejscowym obowiązku uzgadniania z wojewódzkim konserwatorem zabytków zamierzeń, działań remontowych i inwestycyjnych dotyczących obiektów zabytkowych, stanowi naruszenie zasad sporządzania planu, co uzasadnia stwierdzenie nieważności planu w części zawierającej takie zapisy.

Uzasadniając ostatni z zarzutów organ podniósł, iż w toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego ustalono również, iż postanowienia § 13 ust. 3 przedmiotowej uchwały, dotyczące stawki procentowej, na podstawie której ustalana będzie opłata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, nie obejmują wszystkich objętych planem terenów, ponieważ wskazano w nim jedynie, że „ustala się stawkę procentową opłaty od wzrostu nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy w wysokości 0 % dla terenów zabudowy MS.”Przywołując treść przepisów art. 15 ust. 2 pkt 12 i art. 36 ust. 4 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 13 rozp. MI organ nadzoru podniósł, iż w jego ocenie ustawodawca nie przewidział żadnego odstępstwa od obowiązku określenia stawek procentowych, na podstawie których ustala się opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego. Oznacza to, że rada gminy każdorazowo jest obowiązana do ustalenia wysokości stawki procentowej, na podstawie której będzie ustalana i pobierana opłata planistyczna dla każdego przewidzianego w planie przeznaczenia terenu.

Zdaniem organu uchwała Rady Miejskiej Dzierżoniowa nie zawiera postanowień dotyczących wysokości stawki procentowej dla wszystkich terenów wyznaczonych w planie, bowiem określa jedynie stawkę procentową opłaty planistycznej dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową (oznaczonych w planie skrótem - MS), gdy tymczasem z § 4 pkt 13 rozp. MI wynika, że stawki powinny dotyczyć wszystkich terenów określonych w planie. W konsekwencji należy stwierdzić, iż Rada Miejska Dzierżoniowa przyjęła akt niespełniający wymogów określonych powszechnie obowiązującymi przepisami prawa rangi ustawowej, przez co w sposób istotny naruszyła prawo, co stanowi kolejną podstawę do stwierdzenia jego nieważności w całości. Brak określenia obligatoryjnego elementu, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p., dla wszystkich terenów określonych w planie, jest naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, nieokreślenie stawek procentowych dla wszystkich terenów określonych w planie zagospodarowania przestrzennego stanowi istotne naruszenie prawa, t.j. art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p., i jest jednoznaczne z niezachowaniem przez Radę Miejską wymogów przepisów kompetencyjnych dotyczących uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego, co winno skutkować nieważnością uchwały w całości.

Rada Miejska Dzierżoniowa, reprezentowana przez Burmistrza Dzierżoniowa, w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie przedstawiając swoje stanowisko co do zasadności każdego z trzech zarzutów.

Odnosnie zarzutu braku określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, co w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., oraz zapisów § 4 przedmiotowej uchwały określającego zasady podziału terenu i wyodrębniania działek strona podniosła, iż istotnie uchwała nie zawiera zasad scalania i podziału nieruchomości, ponieważ taka procedura, szczegółowo opisana w skardze, nie może być w sposób oczywisty zastosowana w obszarze zainwestowanym, dla regulacji polegającej na prawidłowym wyznaczeniu działek na gruncie komunalnym dla istniejących budynków mieszkalnych. Konieczny jest podział działki komunalnej na mniejsze i przypisanie dla poszczególnych budynków, z możliwością wydzielenia dojazdów wewnętrznych lub ustaleniem służebności przejazdu, zgodnie z ustaleniami obszaru obsługującego jako elementu zagospodarowania terenu. Zdaniem strony w takich okolicznościach procedura scalenia i podziału nie ma zastosowania i jest nieprzydatna, ponieważ nieruchomość zabudowana może być objęta taką procedurą, zgodnie z art. 102 ust.4 u.g.n., wyłącznie po wyrażeniu zgody przez

każdego właściciela lub użytkownika wieczystego (np. w przypadku wykupionego mieszkania), co już z tego powodu praktycznie przekreśla jej skuteczność i sens w tym przypadku.

W przekonaniu strony z całą pewnością, gdyby w uchwale w tytule § 4 jedynie zastąpić słowa: „Zasady podziału terenu i wyodrębniania działek” na „zasady scalenia i podziału nieruchomości i wyodrębnienia działek” organ nadzoru nie wnosiłby zastrzeżenia do zapisów tego paragrafu jako wprowadzenia nieuprawnionych ustaleń o podziale nieruchomości. Jednak tak zapisane ustalenia planu byłyby nieadekwatne i niewykonalne dla wyznaczonego obszaru planu, a więc nieprawidłowe mimo, że literalnie zgodne z u.p.z.p. Strona uważa też, iż zapis § 4 przedmiotowej uchwały określa zasady podziału terenu i wyodrębniania działek, ale zdecydowanie nie dotyczy podziałów geodezyjnych jak błędnie twierdzi organ nadzoru.

Następnie strona przywołała w całości treść zakwestionowanego § 4 przedmiotowej uchwały, po czym argumentowała, że ustalenia ust. 1 dotyczą podziału terenu oraz odnoszą się do linii rozgraniczających oraz elementów zagospodarowania, w ust. 2 i 3 określa się natomiast istniejące działki budowlane jako właściwy podział terenu dla określonego w uchwale przeznaczenia i zagospodarowania terenu, zaś ust. 4 określa dopuszczenie możliwości wyznaczania działek wyłącznie dla zabudowy wielorodzinnej, obecnie zlokalizowanej na gruntach komunalnych, z wyłączeniem istniejących działek w obszarze historycznego osiedla objętego ochroną konserwatorską ustaleniami planu wg § 9 (teren 2MS), co oznacza ograniczenie możliwości zmian ukształtowanego, skończonego układu urbanistycznego osiedla. Strona uważa zatem, iż zapisy § 4 nie odnoszą się do zasad podziałów geodezyjnych, jak stwierdzono w skardze, ale dotyczą działki budowlanej jako istotnego elementu ukształtowania i ładu przestrzennego, w części terenu objętej ochroną, a w pozostałej części terenu zabudowanego ustalenia nie ograniczają możliwej korekty granic i podziałów wtórnych wg odrębnych przepisów. W tym przypadku skarżona uchwała, w żaden sposób nie ogranicza kompetencji burmistrza przy indywidualnej decyzji o zgodności podziałów nieruchomości gruntowej z planem, co zarzuca w skardze organ nadzoru.

W dalszej części odpowiedzi na skargę zauważono, iż podział i wyodrębnienie działek budowlanych jest podstawowym elementem warsztatu urbanisty oraz narzędziem dla ustalania możliwych warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. W poprzednio obowiązującej ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r., Nr 15, poz. 139 ze zm., dalej w skrócie s.u.z.p.) był wprost zapis w art. 10 ust. 1, że „w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się w zależności od potrzeb: (...) 7) zasady i warunki podziału terenów na działki budowlane.

Strona wywodziła, że w ówczesnym stanie prawnym weszła w życie u.g.n. z 1997r. z art. 93 ust. 1 i zapisem, iż podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu oraz ust. 2, iż zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. W tym kontekście należy uznać za nieuprawnione stwierdzenie w skardze: „Zgodność z ustaleniami planu, o których mowa w tym przepisie (art. 93) nie oznacza uprawnienia do zamieszczania w planie warunków podziału – owe ustalenia mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania, o czym rozstrzyga sam ustawodawca, stwierdzając w art. 93 ust. 2, że zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu.” Strona zarzuciła zatem, iż w s.u.z.p. z 1994 r. nie było listy obligatoryjnych ustaleń planu, którą wprowadziła ustawa z 2003 r., i warunki podziału na działki budowlane były do 2003 wskazane jako nieobligatoryjne w planie, a obecnie również nie stanowią wymaganego zakresu planu. Strona podniosła, że w tym kontekście twierdzenie że art. 93 stanowi ograniczenie ustawodawcy dla możliwych ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad podziału na działki budowlane jest całkowicie nieuprawnione.

Dalej argumentowała, że błędne jest przekonanie skarżącego, iż z zapisów art. 93 u.g.n. wynika ograniczenie możliwości ustalania w planie miejscowym warunków podziału nieruchomości, przy braku takiego ograniczenia w decyzji o warunkach zabudowy wg art. 94 u.g.n. Strona zauważyła, że przytoczone w skardze rozstrzygnięcie NSA (sygn. akt II OSK 2235/10) o podziale nieruchomości dotyczy innego przypadku, a mianowicie ustalenia ograniczeń wiążących wójta w zakresie podziału nieruchomości, co jednak nie wyklucza ustaleń planu wskazujących właściwe, możliwe podziały (np. jako przykładowe), a tym bardziej dopuszczenie w planie jakichkolwiek podziałów nie może stanowić ograniczenia kompetencji wójta przy wydawaniu decyzji zatwierdzającej konkretny podział.

Odnosząc się natomiast do prawidłowości zakwestionowania przez organ nadzoru poprawności zapisu § 9 ust. 8 przedmiotowej uchwały w zakresie ochrony zabytków objętych ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu strona wskazała, iż zapis ten w jej przekonaniu ma znaczenie informacyjne dla wskazania właściwej dla ochrony zabytków instytucji, zgodnie z praktyką oraz przepisami art. 39 ust. 3 u.p.b., który ustala, iż w stosunku do obiektów i obszarów nie wpisanych do rejestru zabytków, objętych ochroną konserwatorską na podstawie miejscowego planu, pozwolenie na budowę wydaje właściwy organ w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Strona podniosła, iż w obecnym stanie prawnym, po wejściu

w życie w dniu 5 czerwca 2010 r. ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 75, poz. 474), zostało rozszerzone pojęcie gminnej ewidencji zabytków i w konsekwencji uległ zmianie zapis art. 39 ust. 3 u.p.b., gdzie zamiast słów dotyczących zabytków „objętych ochroną konserwatorską na podstawie miejscowego planu” wprowadzono zapis „ujętych w gminnej ewidencji zabytków”. Wg aktualnego brzmienia art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z.o.z. w gminnej ewidencji zabytków powinny być ujęte, w szczególności: inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Zdaniem strony powyższy warunek spełniają zabytki, zgodnie z formami ochrony wg art. 7 u.o.z.o.z., objęte ochroną konserwatorską na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którego projekt ustawowo sporządza burmistrz, a uzgadnia wojewódzki konserwator zabytków.

W przekonaniu strony zapis w uchwale nie stanowi powtórzenia lub modyfikacji istniejących przepisów u.p.b., ale wskazuje wymagany, właściwy organ ustawowo powołany do działania w uzgadnianiu przy wydaniu pozwolenia na budowę, w zakresie ochrony określonej w planie.

Podkreślono ponadto, iż projekt uchwały z kwestionowanym przez organ nadzoru zapisem został uzgodniony z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w zakresie zgodności z przepisami o ochronie zabytków, a nadto stwierdził, iż projekt planu nie narusza przepisów prawa w aspekcie ochrony zabytków.

Odnosnie natomiast zakwestionowania poprawności zapisów § 13 ust. 3 przedmiotowej uchwały w zakresie ustalenia stawki procentowej opłaty od wzrostu nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p., w wysokości 0% dla terenów zabudowy MS, co w ocenie organu nadzoru, stanowiło istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p., poprzez nieokreślenie stawek procentowych dla wszystkich terenów określonych w planie, strona wskazała, iż istotnie w uchwale wyznaczono w § 13 ust. 1 kategorii przeznaczenia inne niż MS: tereny ulic publicznie dostępne – KD, KDW, a w § 14 ust. 2 ustalono, iż są to istniejące ulice publiczne (które stanowią nieruchomości gruntowe we własności komunalnej i Skarbu Państwa).

Zdaniem strony zapis art. 36 ust. 4 u.p.z.p. ustala znaczenie wymaganej stawki procentowej dla naliczania jednorazowej opłaty, która nie może mieć zastosowania dla ustalonych w planie istniejących ulic publicznych, ponieważ jako nieruchomości gruntowa nie mogą być przedmiotem zbycia przez właściciela. W związku z powyższym obowiązek ustalenia stawki procentowej dla opłaty, która nie może być naliczona, nie ma zastosowania i sensu w przypadku istniejących ulic publicznych. Pozostałe tereny objęte planem miejscowym, czyli tereny zabudowy MS, mają ustaloną wymaganą stawkę procentową, a więc kwestionowany zapis § 13 ust. 3 przedmiotowej uchwały w zakresie ustalenia stawki procentowej opłaty od wzrostu nieruchomości jest kompletny w granicach planu i zgodny z ustawą.

Wojewoda Dolnośląski w piśmie procesowym nadanym w urzędzie pocztowym w dniu 28 listopada 2011 r. podtrzymał w całości skargę wskazując w pierwszej kolejności, że instytucja scalania i podziału winna być określana nawet w przypadkach, kiedy aktualnie nie jest planowany taki proces, gdyż określenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości jest obligatoryjne, co wynika z umiejscowienia tego obowiązku w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. Istota obligatoryjności ustalania tej procedury dla wszystkich terenów wprowadza obowiązek jej stosowania również dla obszarów zabudowanych. Dodatkowo zauważono, że Rada Gminy nie jest upoważniona do umieszczania w planie miejscowym zapisów dotyczących zasad dokonywania podziału nieruchomości, ani tym bardziej o wyznaczaniu granic nieruchomości po podziale.

Organ nadzoru nie zgodził się ze stanowiskiem strony, że wprowadzenie zapisów planu odnosnie uzgadniania z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków wszelkich inwestycji ma znaczenie informacyjne, gdyż w § 9 ust. 8 uchwały wyraźnie wprowadzono katalog sytuacji, które wymagają (a więc wprowadzono obowiązek) uzgodnienia z właściwym urzędem ochrony zabytków. Organ uważa, że nawet jeśli by przyjąć, iż faktycznie, zgodnie z intencją Rady, zapisy te mają charakter wyłącznie informacyjny, to fakt zamieszczenia takowych w akcie normatywnym byłby istotnym naruszeniem prawa, gdyż istotą aktów prawa miejscowego jest wypełnianie ustawowo nadanych kompetencji w zakresie wprowadzania praw i obowiązków obywateli.

Odnosnie zarzutu nieustalenia stawek planistycznych dla wszystkich obszarów organ podniósł, iż prawidłowa wykładnia przepisu art. 36 ust. 4 u.p.z.p. wprowadzi do wniosku, że stawka renty planistycznej musi mieścić się w przedziale 0% do 30%, przy czym można dopuścić ewentualny brak orzekania w przedmiocie stawki w sytuacji, w której z prawdopodobieństwem granicznym z pewnością zmiana miejscowego planu nie może spowodować zmiany wartości nieruchomości objętych planem, np. grunty pod wodami płynącymi, stojącymi.

Zdaniem organu nadzoru sytuacja nieokreślenia renty planistycznej dla niektórych obszarów objętych planem nie może być poczytywana jako ewidentna i niesporna, a ponadto takie wyjątkowe działania wymagają szczegółowego uzasadnienia, czego przy planowaniu uchwały Rada nie dokonała.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwanej dalej u.p.s.a.), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Stosownie do art. 147 u.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych podzielił zarzuty i argumentację skargi jedynie w części odnoszącej się do naruszenia zasad sporządzania planu poprzez wprowadzenie zapisów odnośnie obowiązku uzgadniania z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków wszelkich inwestycji, co przełożyło się z jednej strony na stwierdzenie nieważności § 9 ust. 8 zaskarżonej uchwały, z drugiej zaś na oddalenie skargi w pozostałej części.

Na początku rozważań wskazać trzeba, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności.

Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Istotne jest też, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność, realizowana w granicach dozwolonych prawem, podlega ochronie sądowej.

Ranga powinności praworządnego działania organów gminy w sferze planistycznej podkreślona została w przepisie art. 28 u.p.z.p. stanowiącym, że naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Z powyższymi przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części koresponduje art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej w skrócie u.s.g.), z którego wynika, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy (art. 3 u.p.z.p.). W planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 i art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.), np. poprzez ustalenie, w zależności od potrzeb, ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków (art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 u.o.z.o.z.). Jednakże przyznana radzie gminy ww. kompetencja nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Przypomnieć należy, iż tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji RP). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły co oznacza, że zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisy kompetencyjne oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

Zgodzić się należy z Wojewodą Dolnośląskim, że określenie przez Radę Gminy Dzierżoniów w § 9 ust. 8, że „wszelkie zamierzenia, działania remontowe i inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych wymienionych w ust. 1 wymagają uzgodnienia z właściwym urzędem ochrony zabytków, w zakresie ochrony określonym niniejszą uchwałą” wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Stanowi to również niedopuszczalną modyfikację przepisów ustawy, m.in. art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z., w którym to przepisie ustawodawca określił jakie czynności wykonywane w stosunku do zabytku wpisanego do rejestru wymagają pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zauważyć należy, iż formą,

w której swe stanowisko wyraża wojewódzki konserwator zabytków jest, zgodnie z art. 36 u.o.z.o.z. i art. 39 ust. 1 u.p.b, pozwolenie, a nie uzgodnienie. Nadto ww. przepisy obowiązek uzyskania pozwolenia ograniczają wyłącznie do działań podejmowanych w stosunku do zabytków wpisanych do rejestru.

Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały już zatem określone w u.o.z.o.z. oraz w u.p.b. Zauważyć należy, iż przypadki niezbędnych badań archeologicznych, jakie muszą zostać przeprowadzone w sytuacji, gdy osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty budowlane albo roboty ziemne przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków lub zamierza dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, ustawodawca w szczególowy sposób uregulował w art. 31 u.o.z.o.z. Artykuł 31 ust. 2 tej ustawy wskazuje, że zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, jakie muszą zostać przeprowadzone przez osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne jeżeli chcą przeprowadzić ww. inwestycje, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny. Z powyższych przepisów wynika zatem, że obowiązek przeprowadzenia prac archeologicznych istnieje tylko o tyle, o ile występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków.

W tym stanie rzeczy również argumentacja Rady Miejskiej Dzierżoniowa zawarta w odpowiedzi na skargę, iż przyjęty zapis ma jedynie znaczenie informacyjne dla wskazania właściwej dla ochrony zabytków instytucji, jest całkowicie nietrafna. Rację ma organ nadzoru wskazując, że nawet jeśli by przyjąć, iż zapisy te mają charakter wyłącznie informacyjny, to fakt ich zamieszczenia w akcie normatywnym byłby istotnym naruszeniem prawa, gdyż wyłącznie informacyjny charakter przepisów stoi w sprzeczności z ideą aktów prawa miejscowego.

Powyższe potwierdza, że wymienione postanowienie zaskarżonej uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 36 i art. 31 u.o.z.o.z. oraz art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., co uzasadnia, na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a., w pkt I sentencji wyroku stwierdzenie nieważności § 9 ust. 8 zaskarżonej uchwały.

Przechodząc do kwestii braku określenia w zakwestionowanej uchwale szczegółowych warunków scalania i podziału nieruchomości wskazać na początku należy, iż przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie ma charakteru arbitralnego, a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca szczegółowo uregulował bowiem tryb prowadzenia prac, najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a następnie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzował również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny się znaleźć w uchwale zawierającej plan miejscowy. W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w planie miejscowym. Rada gminy, będąc związana tym katalogiem, nie może zatem pominąć żadnego z wymienionych w nim elementów. Obowiązek ten nie ma jednak charakteru bezwzględnego, gdyż jak słusznie zwrócono na to uwagę w doktrynie musi być on dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem (zob. Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C. H. Beck 2005, s. 154). Nie zmienia to jednak konstatacji, że omawiany przepis art. 15 ust. 2 u.p.z.p. stanowi normę o charakterze *ius cogens*, dlatego też organ gminy podejmujący uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może pominąć żadnego z elementów określonych tym przepisem, o ile na terenie objętym planem zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Niektórzy komentatorzy ustawy podkreślają jednak, że ujęcie w projekcie planu miejscowego obowiązkowych ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. wymaga ustosunkowania się do każdego zagadnienia wymienionego w pkt 1–12, a w przypadku braku uwarunkowań dotyczących któregośkolwiek z tych punktów, w treści projektu powinna znaleźć się odpowiednia o tym informacja (por. LEX: Komentarz do art. 15 [w:] T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Zakamycze 2004).

Konkretyzując powyższe zagadnienie wskazać trzeba, iż według art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. rada gminy zobligowana jest umieścić w planie miejscowym – jako element o charakterze obowiązkowym – szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Dookreślenie wymogów w tym zakresie zawarte zostało w § 4 pkt 8 rozp. MI, w myśl którego przy zapisywaniu projektu tekstu planu miejscowego, ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działań uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksy-

malnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Plan miejscowy wypełnia zatem dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. jeżeli zostaną w nim określone szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału, skonkretyzowane przez rozporządzenie. Ustalone w planie szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału stanowią następnie podstawę do przeprowadzenia scalenia i podziału nieruchomości na podstawie art. 101 i nast. u.g.n.

W tym miejscu zadać należy więc pytanie czy w niniejszej sprawie mamy do czynienia z takim stanem faktycznym obszaru objętego ustaleniami planu, który uzasadniał odstąpienie od obowiązku określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Przypomnieć trzeba, iż w uchwale, zarówno w części opisowej, jak też i w części graficznej, nie zawarto żadnego odniesienia do przyczyn pominięcia w uchwalonym planie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, co strona uzasadniała oczywistą niemożnością zastosowania tej procedury w obszarze zainwestowania dla regulacji polegającej na prawidłowym wyznaczeniu działek na gruncie komunalnym dla istniejących budynków mieszkalnych. Organ nadzorczy godząc się w ogólności z tezą, iż całkowite pominięcie w uchwale obligatoryjnego elementu jakim są zasady scalania i podziału nieruchomości nie naruszyłyby prawa w sytuacji wykazania w treści planu, że na terenie objętym ustaleniami planu zachodziły okoliczności faktyczne uzasadniające odstąpienie od obowiązku zawarcia tych zasad i warunków, twierdził natomiast, że taką okolicznością zwalniającą z omawianego obowiązku nie jest objęcie planem obszarów zabudowanych, dla których nie jest aktualnie planowany proces scalania i podziału.

W tym sporze, zdaniem Sądu, rację należy przyznać Radzie Miejskiej, a tym samym uznać za dopuszczalne odstąpienie od obowiązku zawarcia w uchwalonym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Za przyjętym rozwiązaniem przemawiają bezsporne okoliczności faktyczne świadczące o tym, że na obszarze objętym planem nie ma, i co ważniejsze, w przyszłości również nie będzie „zapotrzebowania” na scalanie i podział nieruchomości. Mamy tu bowiem do czynienia z planem „porządkującym”, a nie „zmieniającym” dotychczasową strukturę przestrzenno-mieszkalną, której dominującym elementem jest zamknięty (skończony) układ urbanistyczny w postaci zespołu zabudowy osiedla mieszkaniowego z lat 30. dwudziestego wieku, objętego ochroną zabytków z uwagi na wartości kulturowe i historyczne.

W przekonaniu Sądu tak dobrze umotywowany wyjątek od ogólnych rygorów ustanowionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. pozwala na przyjęcie, iż dopuszczalnym było również odstąpienie od konieczności jego uzasadnienia w treści uchwały.

Zdaniem Sądu prawidłowo organ nadzoru zwraca uwagę na konieczność odróżnienia instytucji scalania i podziału nieruchomości od instytucji podziału nieruchomości, jednakże dokonana przez stronę historyczna wykładnia przepisów u.g.n., w kontekście ich relacji z poprzednią regulacją planistyczną, pozwala na przyjęcie twierdzenia o dopuszczalności umieszczenia w planie zapisów odnoszących się do podziału nieruchomości, z tym zastrzeżeniem, iż przyjęte zapisy nie mogą ograniczać kompetencji władzy wykonawczej (wójt, burmistrz, prezydent) w zakresie przeprowadzania podziału konkretnych nieruchomości.

Przechodząc do omówienia zasadności trzeciego z zarzutów dotyczącego istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. sprowadzającego się do nieobjęcia stawką procentową opłaty od wzrostu nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. wszystkich terenów objętych planem, powiedzieć trzeba, iż również tutaj będziemy mieli do czynienia z prawidłowym i trafnym uzasadnieniem odejścia od obligatoryjnego obowiązku określania w planie miejscowym stawek procentowych opłaty planistycznej. Przypomnieć także można, iż Rada Miejska utrzymywała, iż zasadnie nie ustaliła stawek planistycznych dla wszystkich terenów, gdyż nieruchomości te (drogi publiczne) nie mogą być zbyt, przez co nie zajdzie konieczność zastosowania renty planistycznej, gdy tymczasem organ nadzoru dopuszczał taką ewentualność jedynie w sytuacji, w której z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością zmiana miejscowego planu nie może spowodować zmiany wartości nieruchomości objętych planem, jak również twierdził, że sytuacja nieokreślenia renty planistycznej dla niektórych obszarów objętych planem nie może być poczytywana jako ewidentna i niesporna, a nadto takie wyjątkowe działania wymagają szczegółowego uzasadnienia, czego przy planowaniu uchwały Rada nie dokonała.

W tym sporze Sąd także staje po stronie Rady Miejskiej uznając, iż odstąpienie od pobierania opłaty może mieć miejsce nie tylko wówczas, gdy można przewidzieć, że nie nastąpi wzrost wartości nieruchomości położonych na terenie objętym planem (tak np. NSA w wyroku z dnia 29 września 2010 r., sygn. akt II OSK 1430/10), ale też gdy przeznaczenie tych terenów jest zbieżne z dotychczasowym ich wykorzystaniem i ich funkcją społeczno-gospodarczą albo brak ustalenia stawki dotyczy terenów stanowiących własność lub będących w użytkowaniu wieczystym gminy, której rada ten plan uchwała (tak np. NSA w wyrokach z dnia 23 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 311/10, i z dnia 22 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 545/10).

W przedmiotowej sprawie, w ocenie Sądu, strona zasadnie zrezygnowała z określenia stawki planistycznej w odniesieniu do terenu ulic wewnętrznych (KDW) i terenu ulic publicznych (KD), ponieważ są to nieruchomości gruntowe stanowiące własność komunalną i Skarbu Państwa, które z uwagi na pełnione funkcje komunikacyjne nie są przedmiotem obrotu cywilnoprawnego. Uznając zatem za nietrafne dwa kolejne zarzuty skargi Sąd, na podstawie art. 151 u.p.p.s.a., orzekł jak w pkt II sentencji wyroku.

Orzeczenie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały oparto na treści art. 152 u.p.p.s.a., zaś koszty, zgodnie z art. 200 i art. 206 u.p.p.s.a. oraz § 14 ust. 2 pkt 1c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.), zasądzono w połowie wysokości z uwagi na częściowe uwzględnienie skargi.