



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 15 czerwca 2012 r.

Poz. 2147

WYROK NR SYGN.AKT II SA/WR 747/11
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 29 lutego 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski
Sędzia NSA Halina Kremis
Sędzia WSA Olga Białek – sprawozdawca

Protokolant:

Asystent sędziego Paweł Czyszkowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 8 lutego 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Niechlów

z dnia 30 czerwca 2011 r. Nr VIII/43/2011

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Niechlów dla części obrębu Siciny, w sąsiedztwie kościoła Św. Marcina

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Rady Gminy Niechlów na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240,00 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zaskarżył uchwałę Rady Gminy w Niechlowie nr VII/43/2011 z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Niechlów dla części obrębu Siciny w sąsiedztwie kościoła Św. Marcina.

Przedmiotowej uchwale organ nadzoru zarzucił istotne naruszenie art. 15 ust. 1, ust. 2 pkt 8, art. 15 ust. 2 pkt 12 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) i § 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 z późn. z.) w związku z art. 102 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 z późn. zm.). Wskazując na powyższe zarzuty wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wskazał, że w kwestionowanej uchwale nie zostały określone szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości pomimo, że wymóg taki wynika z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie ustosunkowano się również do kwestii braku potrzeby uregulowania tego elementu w planie miejscowym. Zdaniem Wojewody zapisy § 15 zaskarżonej uchwały, w którym Rada Gminy w Niechlowie dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem: MU (1) wprowadziła zakaz podziału z wyłączeniem nowych działek pod obiekty infrastruktury technicznej i wydzielonych dróg wewnętrznych (ust. 1 pkt 9); dla terenów UKk(1) oraz dla terenów RM(1) określiła minimalne wielkości działki budowlanej na 1500 m² (ust. 2 pkt 8 i ust. 4 pkt 9) nie mogą być uznane za szczegółowe zasady i warunki scalania i podziałów nieruchomości, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy planistycznej, gdyż nie odpowiadają wymogom wynikającym z § 4 pkt 8 przywołanego wcześniej rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. Jednocześnie Rada uchwalając przedmiotowy akt nie wykazała w jego treści aby na terenie objętym planem miejscowym zachodziły okoliczności faktycznie uprawniające do odstąpienia od obowiązku zawarcia w planie tych zasad i warunków.

Organ nadzoru zdecydowanie wypowiedział się za koniecznością uregulowania w planie miejscowym szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości ze względu na postanowienia ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Według art. 101 tego aktu, szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału stanowią konieczną podstawę do przeprowadzenia procedury scalania i podziału nieruchomości. Procedura ta może być prowadzona nie tylko z urzędu, gdy gmina wyznaczyła w planie miejscowym granice obszarów wymagających scaleń i podziałów ale również, na wniosek właścicieli i użytkowników wieczystych posiadających co najmniej 50% powierzchni gruntów objętych scalaniem i podziałem. Z tego względu – zdaniem Wojewody – gmina jest obowiązana określić zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości dla wszystkich nieruchomości objętych planem niezależnie od tego, czy określony zostanie obszar o którym mowa w art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy. Organ nadzoru stwierdził nadto, że kwestionowana uchwała nie zawiera postanowień ustalających stawkę procentową z tytułu renty planistycznej dla wszystkich terenów wyznaczonych w planie. Rada Gminy ustaliła bowiem stawki procentowe na podstawie których ustala się opłatę o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy planistycznej dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem MU(1), UKk (1), UK (1) i RM (1). Nie określiła natomiast stawki dla terenu zieleni urządzonej oznaczonej na rysunku planu symbolem ZP(1) oraz dla terenu drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem KDW. W ocenie organu nadzoru powyższe stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 12. Natomiast fakt, że tereny dla których nie ustalono omawianej stawki procentowej są własnością gminy nie stanowi podstawy dla odstąpienia od obowiązku określenia obligatoryjnego elementu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jakim jest wysokość stawki procentowej z tytułu renty planistycznej. Przepisy ustawy planistycznej nie przyznają radzie gminy żadnych uprawnień do decydowania w stosunku do jakich gruntów opłata będzie pobierana a do jakich nie. To czy wskutek uchwalenia planu ulegnie zmianie wartość nieruchomości stwierdzi natomiast rzeczoznawca w operacie szacunkowym nieruchomości w toku postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie art. 36 ust. 4 ww. aktu.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie wskazując na jej niezasadność.

Podniesiono, że przepis art. 15 ust. 2 ustawy planistycznej nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego i musi być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Plan musi zatem zawierać ustalenia o których mowa w art. 15 ust. 2 jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Faktem jest, że nie wyjaśniono z jakich względów pominięto elementy które dla obszaru objętego planem były zbędne, ale zdaniem strony przeciwnej – nie może to przesądzać o nieważności uchwały.

Co do zarzutu braku w uchwale szczegółowych warunków zasad scalania i podziału nieruchomości wskazano, że zostały one w planie ustalone w zależności od potrzeb. I tak, dla terenu MU(1) ustalono zakaz podziału z wyłączeniem nowych działek pod obiekty infrastruktury technicznej i wydzielonych dróg wewnętrznych; dla terenu UKk i RM(1) ustalono minimalną wielkość działki budowlanej na 1500 m²; dla terenu ZP ustalono zakaz podziału nieruchomości; dla terenu UK(1) nie ustalono omawianych zasad w związku z brakiem takiej potrzeby. W ocenie strony przeciwnej skoro w planie nie wyznaczono obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, nie jest też konieczne określenie parametrów o których mowa w § 4 pkt 8 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. Rada uważa bowiem, że określenie zasad i warunków scalania i podziału spełniających kryteria wskazanego rozporządzenia, organ uchwałodawczy zamieszcza obowiązkowo tylko wówczas, gdy w planie wyznaczone zostały obszary o których mowa w art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy planistycznej. Za takim rozumieniem przepisu przemawia również przywołane w odpowiedzi na skargę orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. Natomiast w kwestii braku stawki renty planistycznej dla niektórych terenów objętych planem Rada wskazała, że w tych przypadkach ustalenie stawki było zbędne, gdyż nie służyłoby to celowi o którym mowa w art. 36 ust. 4 ustawy planistycznej – a więc ustaleniu i pobraniu przez gminę od właściciela nieruchomości opłaty stanowiącej część zysku ze sprzedaży nieruchomości. Zdaniem Rady, wartość terenów dla których nie ustalono stawki z tytułu renty planistycznej nie wzrośnie w związku z uchwaleniem planu. Taki wzrost wartości nieruchomości nie dotyczy najczęściej nieruchomości położonych na terenach mających charakter publiczny (np. drogi, cmentarze) oraz na terenach których przeznaczenie w planie nie ulega zmianie. Natomiast obowiązek ustalenia stawki procentowej powstaje w stosunku do terenów co do których można przewidzieć, że na skutek zmiany lub uchwalenia planu ich wartość wzrośnie. Dla potwierdzenia powyższego stanowiska strona przeciwna zacytowała obszernie fragmenty orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2010 r. (II OSK 1430/10).

W piśmie procesowym z dnia 5 grudnia 2011 r. Wojewoda podtrzymał stanowisko prezentowane w skardze. Raz jeszcze podkreślił, że Rada nie wykazała okoliczności które w tej konkretnej sprawie uprawniałyby ją do odstąpienia od obowiązku ustalenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości i nie ustosunkowała się do kwestii braku potrzeby określenia tych zasad. Wojewoda nie zgodził się ze stanowiskiem, że skoro plan nie wyznacza obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów, to nie jest konieczne określenie parametrów nowych działek. Zauważył, że organ gminy w momencie sporządzania planu nie jest w stanie przewidzieć jakiego rodzaju tereny mogą być objęte procedurą scalania i podziału dlatego obowiązkowo powinien określić omawiane zasady. Organ nadzoru podtrzymał również zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy planistycznej. W jego ocenie, organ uchwalający plan nie posiada kompetencji do przesądzania z góry, że wartość nieruchomości nie wzrośnie. Podniósł, że w planie miejscowym określa się jedynie stawkę procentową na podstawie której ustala się opłatę o której mowa w art. 36 ust. 4 tej ustawy. Stwierdzenie zaś, czy będzie występować podstawa do jej pobrania następuje w odrębnym postępowaniu administracyjnym, po dokonaniu indywidualnej oceny stanu faktycznego w odniesieniu do każdej z działek. Nie można zatem utożsamiać wysokości stawki procentowej z wysokością opłaty z tytułu renty planistycznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 przywołanego aktu). W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) – zwanej dalej u.p.p.s.a. – zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – a więc objęta jest zakresem pkt 5 § 2 art. 3 u.p.p.s.a.

Według przepisu art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm – dalej zwanej u.p.z.p.) naruszenie zasad sporządzania planu, istotne naruszenie trybu sporządzania a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W świetle przywołanej normy kontrola sądowa uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna zatem koncentrować się głównie na sprawdzeniu czy nie zaistniała jedna ze wskazanych w nim przesłanek stwierdzenia nieważności uchwały. Ustawodawca wprowadził bowiem sankcję nieważności uchwały za określone w przywołanym przepisie naruszenia, przy

czy w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu skutek ten wywołuje każde naruszenie a nie tylko naruszenie kwalifikowane jako istotne.

Badając legalność zaskarżonej uchwały z uwzględnieniem powyższych kryteriów, Sąd doszedł do przekonania, że istnieją podstawy do stwierdzenia jej nieważności w całości, gdyż przy jej podjęciu doszło do naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zasady sporządzania planu nie zostały w ustawie planistycznej skatalogowane. Do pojęcia zasad odwołuje się przepis jednak art. 1 pkt 1 według którego ustawa określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej. W doktrynalnym ujęciu zasady rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi, które organy muszą uwzględniać w działalności planistycznej.

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. Zgodnie jednak z utrwalonym stanowiskiem judykatury mimo, że przepis art. 15 ust. 2 przywołanej ustawy określa obligatoryjne składniki planu, to obowiązek zawarcia w planie miejscowym określonych w nim zagadnień, nie jest bezwzględny w tym sensie, że rada może pominąć w planie miejscowym określenie ustaleń skatalogowanych w przywołanym przepisie ze względu na stan faktyczny obszaru objętego planem. Jeżeli zatem z oczywistych i bezspornych okoliczności faktycznych danego terenu wynika brak konieczności zawarcia w planie miejscowym któregoś z elementów wskazanych przez ustawodawcę jako obligatoryjny składnik planu, można odstąpić od jego ustalania. Natomiast odstąpienie od określenia w planie wskazanych w art. 15 ust. 2 elementów, pomimo nie wykazania takich okoliczności, prowadzi do naruszenia tego przepisu. Lokalny prawodawca został bowiem zobligowany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie w planie miejscowym wszystkich kwestii wskazanych i uznanych przez ustawodawcę za istotne. Niektórzy komentatorzy podkreślają, że ujęcie w projekcie planu miejscowego obowiązkowych ustaleń zawartych w art. 15 ust. 2 wymaga ustosunkowania się do każdego zagadnienia wymienionego w tym przepisie, a w przypadku braku uwarunkowań dotyczących któregoś z tych punktów, w treści projektu powinna znaleźć się o tym odpowiednia informacja (por. T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Zakamycze 2004, LEX).

W kontrolowanej uchwale w Rozdziale I „Ustalenia ogólne” nie określono szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Natomiast w Rozdziale 2 „Ustalenia szczegółowe” zamieszczono, odnoszące do niektórych terenów zapisy dotyczące zakazu podziału nieruchomości (§ 15 ust. 1 pkt 9 i ust. 5 pkt 6) oraz ustalenia dotyczące minimalnej wielkości działki i działki budowlanej (§ 15 ust. 2 pkt 8 i ust. 4 pkt 9). Ani w treści uchwały ani też w dokumentacji planistycznej nie zaznaczono konieczności pominięcia obligatoryjnych elementów planu. Dopiero w odpowiedzi na skargę Rada Gminy zajęła stanowisko w kwestii szczegółowych warunków i zasad scalenia i podziału nieruchomości z jednej strony potwierdzając, że w kwestionowanej uchwale pominięto ten obligatoryjny element planu, nie zaznaczając jedynie powodów tego pominięcia, z drugiej strony twierdząc, że zasady scalania i podziału w przedmiotowym planie zostały określone w „zależności od potrzeb” i wskazując na przywołane wyżej przepisy zawarte w Rozdziale 2 dotyczące terenów oznaczonych symbolem MU, UKk, RM i ZP. Według strony przeciwnej, tylko dla terenu UK (terenów sakralnych) nie ustalono omawianych zasad i warunków ze względu na brak takiej potrzeby. W takiej sytuacji Sąd przyjął, że takie stanowisko Rady wyrażone w odpowiedzi na skargę, było też przez nią prezentowane w procesie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wynika z niego, że na etapie opracowywania i uchwalania planu organy gminy uznały, że: 1/ ustalenie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości w przedmiotowym planie jest konieczne (choć nie obligatoryjne) aczkolwiek nie dla wszystkich terenów objętych planem (przy czym nie wyjaśniono dlaczego); 2/ ustalając zasady scalania i podziału rada nie musi określać paramentów wskazanych w § 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), jeżeli w planie nie określono granic obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości.

Z przedstawionym stanowiskiem nie można się jednak zgodzić.

Podzielając pogląd, że przepis art. 15 ust. 2 u.p.z.p. stanowi normę o charakterze *ius cogens* i nie kwestionując w konsekwencji możliwości pominięcia w planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości, skład orzekający podkreśla jednak, że może mieć to miejsce jedynie, gdy pozwala na to oczywisty i nie budzący wątpliwości stan faktyczny obszaru objętego planem. Skoro ustawodawca określił ten element jako obowiązkowy, to tylko w przypadkach szczególnych organ gminy może odstąpić od jego ustalenia w planie. Jeżeli jednak tak jak w niniejszej sprawie, Rada Gminy uznała, że istnieje konieczność uregulowania tej materii w planie (na co wprost wskazano w odpowiedzi na skargę, jak też w wcześniejszych pismach kierowanych do organu nadzoru), to obligowana jest do szczegółowego sprecyzowania w planie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w tym określając

wszystkie parametry wymienione w § 4 pkt 8 rozporządzenia a nie tylko niektóre z nich wybrane przez organ gminy (por. NSA w wyroku z dnia 6 maja 2010 r. II OSK 424/10; z dnia 6 października 2011 r. II OSK 1335/11; z dnia 1 grudnia 2010 r. II OSK 1922/10; z dnia 8 lipca 2011 II OSK 777/11 CBOSA, nsa.gov.pl). Zapisy planu wskazane przez Radę nie wypełniają dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 8 ww. rozporządzenia. Ograniczono się w nich do określenia minimalnej powierzchni działki budowlanej oraz do wprowadzania zakazu podziału nieruchomości. Tymczasem normatywne pojęcie podziału nieruchomości nie jest tożsame z pojęciem scalenia i podziału nieruchomości, zatem regulacje dotyczące zakazu podziału nieruchomości nie tylko stanowią o przekroczeniu przez Radę Gminy kompetencji ustawowej (gdyż żaden przepis nie uprawnia organu gminy do wprowadzania takich zakazów) ale też nie mogą być kwalifikowane jako zasada scalania i podziału nieruchomości. Scalanie i podział stanowią ustawowo wyodrębnioną procedurę kształtowania wielkości i parametrów działek gruntu przewidzianych w planie do zabudowy, z którą nie można utożsamiać podziału geodezyjnego. Nadto przywołane przez Radę przepisy nie zostały odniesione jedynie do scaleń i podziałów, tym samym niejednoznacznie sformułowany jest zapis odnoszący się do minimalnej powierzchni działki. Nie wiadomo czy wiązać go należy, z podziałem nieruchomości, czy też ze scalaniem i podziałem nieruchomości. Wreszcie samo tylko określenie tej powierzchni nie stanowi o wypełnieniu dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.

Błędne jest również przekonanie Rady Gminy, że parametry działek powstałych w wyniku scalenia i podziału (jak wielkość, szerokość frontu, kąt nachylenia do drogi) zobowiązana jest ona ustalić tylko dla obszarów które w planie miejscowym wyznaczone zostały do przeprowadzania scaleń i podziałów (art. 15 ust. 3 pkt 1). Parametry te – jak wcześniej wskazano – jako minimalne zasady i warunki, trzeba określić w każdym przypadku, gdy istnieje konieczność określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Trafnie strona przeciwna zaznacza, że powyższe uzależnione jest od okoliczności faktycznych terenu objętego planem, jednak niezasadnie zawęża te okoliczności do sytuacji, gdy w planie wyznaczone zostały obszary wymagające scaleń i podziałów nieruchomości.

Przy interpretacji przepisu art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. należy bowiem mieć na uwadze, że przepis ten funkcjonuje w systemie prawa i jego prawidłowe odczytanie winno być łączne z innymi przepisami i celami jakie ustawodawca chce osiągnąć, poprzez ustanowioną regulację prawną. Należy zatem mieć na uwadze, że do instytucji scaleń i podziałów nieruchomości odnoszą się nie tylko regulacje zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ale również w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej zwanej u.g.n.). Rozważając czy okoliczności faktyczne wymagają określenia w planie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości organ stanowiący gminy niewątpliwie musi mieć na uwadze regulacje zawarte w obu tych aktach. Winien też uwzględnić cel jakiego służyć ma przedmiotowa instytucja. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że jest nim stworzenie korzystniejszych (od już istniejących) warunków zagospodarowania i wykorzystania terenów. Wskazuje się nadto, że scalenie jest środkiem prawnym, który służyć ma realizacji zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Umożliwienie realizacji celów planu poprzez scalenie powinno być zaś zapewnione poprzez szczegółowo określone warunki scalania i podziału. Z art. 102 ust.1 u.g.n. wynika bowiem, że szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, co oznacza, że treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego determinuje możliwość scalenia i podziału nieruchomości. Inaczej mówiąc, scalenie i podział nieruchomości może być dokonane tylko wówczas, gdy warunki te zostały określone w planie miejscowym. Scalenie a następnie podział ma doprowadzić zarówno do możliwości realizacji zapisów planu jak i do powstania optymalnej struktury obszarowej która pozwoli na wykorzystanie terenów według warunków określonych planem (por. Eugeniusz Mzyk [w:] „Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz” pod red. Gerarda Bieńka, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 399–400).

W świetle art. 15 ust. 3 pkt 1 oraz art. 22 u.p.z.p. oczywistym jest, że w przypadku, gdy rada gminy określiła w planie miejscowym granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów, to obowiązana jest ustalić jednocześnie szczegółowe zasady i warunki scaleń i podziału. Bez tego elementu nie będzie bowiem mogła przeprowadzić procedury scalania i podziału nieruchomości znajdujących się w granicach wyznaczonych obszarów a w konsekwencji nie wywiąże się ze swojego ustawowego obowiązku. Przepis art. 22 u.p.z.p. nakłada bowiem na radę gminy obowiązek podjęcia uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości – zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami – po uchwaleniu planu miejscowego obejmującego obszary wymagające przeprowadzania scaleń i podziałów. Z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika jednak, że scalenie i podział nieruchomości może być przeprowadzone nie tylko w przypadku, gdy w planie miejscowym zostaną określone granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów, czyli nie tylko wtedy, gdy organy gminy w wyniku uprzedniej oceny uznają, że dotychczasowa konfiguracja przestrzenna działek nie pozwala w ogóle lub też w sposób najkorzystniejszy zrealizować przewidzianego w planie sposobu zagospodarowania nieruchomości. Według przepisu art. 102

ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, scalania i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planach miejscowych albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. Według jednolitego stanowiska komentatorów ustawy o gospodarce nieruchomościami użycie w przywołanym przepisie spójnika „albo” uzasadnia rozróżnienie dwóch odrębnych sytuacji w których scalenie i podział mogą być dokonane w zależności od tego, kto inicjuje tę procedurę. W pierwszym przypadku scalenie i podział obejmuje tereny wskazane przez organy gminy na etapie prac planistycznych, znajdujące się w granicach obszarów określonych w planach miejscowych zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. – wówczas inicjatorem procedury jest (i w świetle przywołanych wcześniej przepisów musi być) rada gminy. W drugim przypadku, scalaniem i podziałem mogą być objęte wszelkie grunty (z wyjątkiem rolnych i leśnych) w tym przeznaczone pod budownictwo przemysłowe, rekreacyjne, usługowe i inne, bez ograniczeń lub wyłączeń, jeżeli z wnioskiem o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający ponad 50% gruntów, które mają być objęte scaleniem i podziałem (por. Eugeniusz Mzyk [w:] „Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz” pod red. Gerarda Bienka, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 399-400; Jacek Jaworski, Arkadiusz Prusaczek, Adam Tułodziecki, Marian Wolanin, „Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz” CH. Beck Warszawa 2011; Ewa Bończak-Kucharczyk, Komentarz do art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami, LEX 2011). Nie ulega wątpliwości, że dokonanie scalenia i podziału nieruchomości położonych w granicach obszarów wyznaczonych w planach miejscowych przez radę, następuje bez wniosku właścicieli (użytkowników wieczystych) tych nieruchomości. W tym przypadku rada gminy podejmuje uchwałę „z urzędu”, gdyż obliuguje ją do tego przepis ustawy (art. 22 u.p.z.p). Tym samym wniosek o przeprowadzenie scalenia i podziału nieruchomości odnosić się będzie do innych nieruchomości niż wcześniej wskazane – czyli do takich które nie zostały ujęte jako obszar wymagający przeprowadzenia scaleń i podziałów w planie – „jest on wówczas wynikiem woli właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, którzy uznali, że w ten sposób ukształtują konfigurację przestrzenno-powierzchniową swoich nieruchomości dla zagospodarowania ich na cele inwestycyjne określone w planie”. (tak J. Jaworski, A. Prusaczek, A. Tułodziecki, M. Wolanin op.cit.). Ustawodawca przyznał właścicielom i użytkownikom wieczystym prawo wnioskowania o przeprowadzenie przez gminę scaleń i podziałów nieruchomości dla takiego ukształtowania wielkości i parametrów działek oraz struktury własnościowej, które umożliwią im lepsze zagospodarowanie ich nieruchomości, zgodnie z planem miejscowym. Prawa tego nie należy utożsamiać z prawem złożenia wniosku o dokonanie podziału geodezyjnego nieruchomości, gdyż jest to inny instrument prawny wywołujący inne skutki normatywne. Z powyższych wywodów wynika również, że badania okoliczności wymagających ustalenia w planie zasad i warunków scaleń i podziału nieruchomości nie można zawęzić tylko do sytuacji, gdy wyznaczone zostały w planie obszary wymagające scaleń i podziału (tj. gdy wprowadzono fakultatywny element z art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy). Należy uwzględnić również sytuację gdy z wnioskiem o dokonanie scalenia i podziału wystąpią podmioty uprawnione na podstawie art. 102 ust. 2 u.g.n.

Wykładania celowościowa przepisu art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p przeprowadzona przy uwzględnieniu wykładni systemowej wskazuje, że obowiązek określenia w planie miejscowym szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości nie może być mechanicznie ograniczony tylko do przypadku, gdy gmina określi w planie granice obszarów wymagających przeprowadzenia takiej procedury. Skoro ustawodawca, w innym akcie tej samej rangi – określającym zasady scalania i podziału nieruchomości (por. art. 1 ust. 1 pkt 3 u.g.n) – przewidział również inną sytuację w której może być przeprowadzona omawiana procedura, to taka sytuacja nie może być pominięta przez organ gminy przy uchwalaniu planu i ocenie czy okoliczności faktyczne zezwalają na odstąpienie od obowiązku określenia elementu planu wskazanego w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. Z tego względu skład orzekający w niniejszej sprawie nie podziela stanowiska prezentowanego w niektórych orzeczeniach, że ustalenie szczegółowych zasad scalenia i podziału nieruchomości jest obligatoryjne tylko w przypadku wyznaczenia terenów wymagających przeprowadzania tej procedury.

W przywołanej wyżej literaturze przedmiotu wyrażone jest zdecydowane stanowisko, że zasady scalania i podziału nieruchomości stanowią obligatoryjny element planu, którego rada nie może w ogóle pominąć (por. przywołane wcześniej komentarze). Zdaniem Sądu, przyjęcie liberalniejszych poglądów, prowadzi do wniosku, że rada gminy mogłaby odstąpić od obowiązku ustalenia szczegółowych zasad scalania i podziału, gdyby zachodziły okoliczności ustawowe wyłączające możliwość scalenia i podziału, albo oczywistym i bezspornym było, że istniejąca w terenie sytuacja, tj. konfiguracja przestrzenno-powierzchniowa i własnościowa działek nie będzie wymagała przy ustalonej w planie funkcji i sposobie ich zagospodarowania, przeprowadzania procedury scalania i podziału nie tylko „z urzędu” ale również na wniosek uprawnionych podmiotów. W przeciwnym wypadku, nieustalenie w planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości (w sytuacji, gdy gmina nie określiła obszarów wymagających scaleń i podziałów) prowadzi w istocie do pozbawienia przez akt prawa miejscowego właścicieli i użytkowników wieczystych ustawowo przyznanego im

prawa wnioskowania o przeprowadzenie scalania i podziału i czyni je pozornym. Oczywistym bowiem jest, że w przypadku braku w planie miejscowym omawianych zasad i warunków, rada gminy będzie zmuszona odmówić podmiotom uprawnionym przystąpienia do scalenia i podziału tylko ze względu na brak w planie miejscowym tych zasad i warunków, niezależnie od wyników analizy okoliczności uzasadniających dokonanie scalenia i podziału nieruchomości, którą zobowiązany jest przeprowadzić organ wykonawczy gminy (por. § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie scalenia i podziału nieruchomości, Dz. U. Nr 86, poz. 736). W ocenie Sądu ustalenie takiej szczególnej okoliczności wymaga od rady gminy wnikliwego rozważania – znajdującego swoje odbicie w dokumentacji planistycznej lub w uzasadnieniu uchwały – czy ewentualna rezygnacja z uregulowania w planie omawianego zagadnienia jest zasadna. Jak wcześniej wskazano ustalenia faktyczne w tym zakresie musiałyby być oczywiste i bezsporne.

W niniejszej sprawie z przedstawionej Sądowi dokumentacji planistycznej, jak też z uzasadnienia uchwały oraz z odpowiedzi na skargę nie wynika aby rada gminy przeprowadzała w tym kierunku analizę okoliczności faktycznych terenów objętych planem. Wręcz przeciwnie, z odpowiedzi na skargę wynika, że rada widziała konieczność uregulowania spornej materii w planie, aczkolwiek błędnie zinterpretowała obligatoryjność ustalenia szczegółowych parametrów działek które mają powstać w wyniku scalenia i podziału. Ponadto zauważyć należy, że we wcześniej obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zawartym w uchwale z dnia 28 maja 2007 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Niechlów, obejmującego również działki stanowiące przedmiot obecnie kontrolowanego planu, Rada w postanowieniach ogólnych – w § 8 – określiła dla całej wsi Siciny (więc również dla przedmiotowego terenu) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Postanowienia tego planu wobec podjęcia obecnie kontrolowanej uchwały z dnia 30 czerwca 2011 r. straciły moc względem obszaru objętego zaskarżoną uchwałą. W takiej sytuacji, gdy teren objęty kwestionowaną uchwałą znajduje się wśród innych gruntów dla których wcześniej, widząc taką potrzebę, określono zasady scalenia i podziału, niejasne i niezrozumiałe są okoliczności faktyczne, które uprawniałyby radę do odstąpienia od obowiązku określenia w planie spornej materii.

Z przedstawionych wyżej względów Sąd podzielił zarzut Wojewody, że brak określenia w przedmiotowej uchwale szczegółowych warunków i zasad scalenia i podziału nieruchomości stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., § 4 pkt 8 przywołanego wcześniej rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. oraz naruszenie art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w związku z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. W konsekwencji skoro doszło do naruszenia zasad sporządzania planu, przez nieumieszczenie w planie obligatoryjnego elementu, zgodnie z art. 28 u.p.z.p. konieczne było stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Sąd nie podzielił natomiast drugiego z zarzutów zawartych w skardze dotyczących istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. a sprowadzającego się do nieobjęcia stawką procentową opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego (art. 36 ust. 4 u.p.z.p) wszystkich terenów objętych kwestionowaną uchwałą. W okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy nieustalenie stawki procentowej z tytułu renty planistycznej dla terenów wskazanych w skardze, nie stanowi bowiem naruszenia zasad sporządzania planu. Z przedstawionej przez stronę przeciwną dokumentacji planistycznej wynika, że przedmiotowe tereny oznaczone na rysunku planu symbolem ZP (1) i KDW stanowiące działki nr 773 i 36/2 są własnością Gminy Niechlów. Nadto porównanie rysunku planu miejscowego z 2007 r. z rysunkiem planu stanowiącym załącznik do kwestionowanej uchwały wskazuje, że w przeważającej części przeznaczenie tych terenów jest zbieżne z dotychczasowym (ustalonym we wcześniej obowiązującym planie miejscowym – wówczas KDPJ oraz ZP). Przepis art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. wiązać należy z art. 36 ust. 4 tej ustawy, według którego właściwy organ pobiera jednorazową opłatę określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości, jeżeli wzrost ten jest następstwem uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a właściciel nieruchomości (użytkownik wieczysty) dokona jej zbycia w określonym terminie. Opłata ta stanowi dochód gminy. Powyższe oznacza, że przedmiotową opłatę ustala się w przypadku zbycia nieruchomości (przy czym gmina nie pobiera tej opłaty od siebie) oraz gdy dochodzi do wzrostu wartości nieruchomości będącej następstwem uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Aprobując prezentowany wcześniej pogląd, że obowiązki określone w przepisie art. 15 ust. 2 u.p.z.p. nie mają charakteru bezwzględnie wiążącego i uzależnione są od okoliczności faktycznych uzasadniających zawarcie w planie ustaleń określonych w tym przepisie, należy zgodzić się ze stanowiskiem, że w sytuacji, gdy oczywistym jest, że w wyniku uchwalenia planu (lub jego zmiany) nie dojdzie do wzrostu wartości nieruchomości lub też gdy w stosunku do pewnych nieruchomości nie mogą zaistnieć przesłanki do wymiaru renty planistycznej, wówczas brak stawki procentowej z tytułu renty planistycznej dla takich terenów, nie stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu. Podkreślić jednak wypada, że sytuacja taka dotyczyć może wyłącznie terenów co do których oczywisty i bezsporny już na etapie tworzenia planu jest brak podstaw do stosowania instytucji określonej w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. Skoro zatem w niniejszej sprawie nie było kwestionowane, że tereny dla których w planie nie ustalono stawki z tytułu renty planistycznej stanowią własność Gminy, to wobec faktu, że w przypadku ich zbycia Gmi-

na nie będzie sobie wymierzać tej omawianej opłaty, brak omawianej stawki nie stanowi w takim przypadku naruszenia zasad ustalenia planu. Stanowisko powyższe dodatkowo wspiera fakt, że w dotychczas obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z 2007 r. przeznaczenie tych terenów w znacznej większości było zbieżne z ich przeznaczeniem ustalonym w aktualnie obowiązującym planie.

Z przedstawionych wyżej względów, działając na podstawie art. 147 § 1, art. 152 oraz art. 200 u.p.p.s.a orzeczono jak w sentencji wyroku.