

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 grudnia 2010 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Witold Falczyński
Sędziowie	Sędzia NSA Maria Wieczorek-Zalewska (sprawozdawca), Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski
Protokolant	Stażysta Paulina Gąsławska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 7 grudnia 2010 r.
sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego
na uchwałę Rady Gminy Ostrówek
z dnia 25 marca 2010 r. nr XXX/158/10
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



Na oryginalne wiadomości podlega
Za zgodność z oryginałem stwierdzam
STARSZY REPREZENTANT

[Signature]
mgr Maciej Tomaszewski

Wyrok z dnia 21 grudnia 2010 r.

Pełnomocnik
sygn. akt II SA/Lu 567/10 jest
prawomocny(e) od dnia 10 marca 2011 r.



podpis sędziego

[Signature]

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 22 lipca 2010 r. Wojewoda Lubelski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na uchwałę Nr XXX/158/10 Rady Gminy Ostrówek z dnia 25 marca 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru funkcjonalnego Ośrodek Gminny obejmujący części miejscowości Ostrówek Kolonia, Ostrówek, Cegielnia, Kamienowola, Kolonia Dębica, Antoniówka i Luszawa, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda podniósł, że uchwała ta - doręczona organowi nadzoru w dniu 19 kwietnia 2010 r. - została wydana z naruszeniem zasad dotyczących tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W pierwszej kolejności organ nadzoru podniósł, iż uchwała narusza art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) poprzez brak określenia stawek procentowych, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym. Uchybienie to dotyczy terenów eksploatacji złóż kruszywa naturalnego oznaczonych w planie symbolem 61PG i 61PG/1 dla którego to terenu Rada Gminy w ogóle nie określiła wskazanej stawki procentowej. Natomiast dla terenów zabudowy mieszkaniowej oznaczonych w planie symbolem MN i MW stawkę tę ustalono na poziomie zero.

W ocenie organu nadzoru nieustaleni stawki procentowej dla konkretnego terenu jak również przyjęcie zerowej stawki opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości są sprzeczne z uregulowaniami ww. przepisu. Jak wskazał skarżący zgodnie z § 4 pkt 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia dotyczące stawek procentowych stanowiących podstawę do określania 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, przy czym ich wielkość może być różna dla poszczególnych terenów lub grup terenów.

Pominięcie bądź też określenie stawki procentowej renty planistycznej w wysokości 0 % oznaczające de facto jej brak, czyniłoby bezprzedmiotowym zapis ustawy mówiący o obowiązku decyzyjnego ustalenia renty planistycznej w razie powstania sytuacji opisanej w art. 36 ust. 4 i oznaczałoby niedopuszczalne odgórne „zwolnienie” pewnej grupy właścicieli z ustawowego obowiązku uiszczenia renty planistycznej.

Nadto uchwała ta - zdaniem organu nadzoru - narusza także art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak określenia zasad obsługi komunikacyjnej działek budowlanych nieprzylegających bezpośrednio do drogi publicznej. Zaskarżona uchwała nie spełnia wymogu określenia w części tekstowej planu parametrów drogi.

W świetle powyższego Wojewoda stwierdził, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem wyżej wymienionych przepisów, co powoduje nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Ostrówek nie zgadzając się z zarzutami skargi, wniosła o jej oddalenie.

Zdaniem Rady organ nadzoru błędnie interpretuje przepisy prawa i zapisy zaskarżonej uchwały. W szczególności w ocenie Rady ustalenie stawki procentowej równej 0% jest możliwe, na co wskazuje interpretacja Ministerstwa Infrastruktury umieszczona na jego stronie internetowej. Natomiast co się tyczy terenów oznaczonych symbolami 61PG i 61PG/1 Rada podniosła, iż wzrost wartości nieruchomości na tym terenie nastąpił na skutek wydania decyzji Starosty Lubartowskiego zatwierdzającej projekt zagospodarowania złoża i ustalającej zasoby przemysłowe oraz sposób prowadzenie eksploatacji złoża oraz decyzji organu koncesyjnego ustanawiającej obszar górniczy. Projekt miejscowego planu uchwalony 9 lat później zobrazował jedynie istniejący stan zagospodarowania wynikający z wyżej wymienionych decyzji na wydobycie złoża.

Odnośnie zaś braku ustaleń w zakresie obsługi komunikacyjnej z dróg publicznych dla terenów zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej Rada podniosła, iż zarzut ten jest niezrozumiały ponieważ rozdział 6 uchwały zawiera uregulowania w tym zakresie. Zasady podziału zostały w projekcie planu sformułowane, co prawda tylko w części tekstowej, ale część tekstowa i graficzna stanowią projekt planu

miejscowego i powinno się czytać je łącznie. Projektowanie podziału na działki w terenach zabudowy zagrodowej lub niewielkich terenach zabudowy jednorodzinnej w projektach planów miejscowych obejmujących obszary wiejskie i przedstawienie go w części graficznej - zdaniem Rady - stwarza wiele kontrowersji wynikających z istniejących wiejskiej społeczności animozji i zaszłości i staje się przyczynkiem do destabilizacji w samorządzie wiejskim i gminnym. Polityka samorządu gminnego jest taka, aby strony zainteresowane transakcjami kupna i sprzedaży nieruchomości porozumiały się między sobą, a urząd gminy nie był stroną w postępowaniu.

W tych okolicznościach - w ocenie Rady – skarga Wojewody winna być oddalona jako niezasadna.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta, co do zasady, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem.

Na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego podlegają kognicji sądu administracyjnego, przy czym przepis art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stanowi, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem, jest nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia temu organowi. Wydanie rozstrzygnięcia przez organ nadzoru w zakresie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie tego terminu jest stosownie do regulacji art. 93 ust. 1 tej ustawy niedopuszczalne. Zgodnie jednak ze zdaniem drugim przytoczonego powyżej przepisu organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego, nie będąc związany jakimkolwiek terminem.

W przedmiotowej sprawie kwestionowana uchwała Rady Gminy Ostrówek będąca aktem prawa miejscowego została doręczona Wojewodzie Lubelskiemu w dniu 19 kwietnia 2010 r. Wojewoda Lubelski, jako organ nadzoru, nie skorzystał z drogi rozstrzygnięcia nadzorczego z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zakwestionował natomiast zgodność z prawem uchwały w trybie art. 93 ust. 1 tej

ustawy, wnosząc skargę do sądu. Działanie takie jakkolwiek prawnie dopuszczalne podważa autorytet organu nadzoru i stawia pod znakiem zapytania skuteczność nadzoru określonego w art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, w szczególności gdy wniesienie skargi następuje, niemalże bezpośrednio po upływie określonego tym przepisem terminu do dokonania oceny aktu organu gminy, przez Wojewodę.

Abstrahując od powyższego, w ocenie Sądu skarga Wojewody Lubelskiego zasługuje na uwzględnienie aczkolwiek nie wszystkie twierdzenia w niej zawarte można uznać za zasadne. Jednakże analiza zaskarżonej uchwały prowadzi do wniosku, iż podjęta ona została z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, ze zm. – zwanej dalej w skrócie „ustawą”). Zgodnie z tym przepisem podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

W pierwszej kolejności należy podzielić trafny, co do zasady podstawowy zarzut Wojewody odnoszący się do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 12 w zw. z art. 36 ust. 4 ustawy. Z brzmienia tych przepisów wynika, że jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła to właściciel lub użytkownik wieczysty zbywając taką nieruchomość jest zobowiązany do uiszczenia jednorazowej opłaty ustalonej w planie w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości.

Przy czym, co należy podkreślić jakkolwiek przepis art. 15 ust. 2 ustawy stanowi normę o charakterze *ius cogens*, nie może być tak rozumiany, iż wymienione w nim ustalenia - także w pkt 12 należy umieszczać w każdym planie miejscowym, bez względu na to, czego plan dotyczy i jakich ustaleń dokonuje. Jeżeli bowiem 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 prawem.

Generalnie z przepisu tego wynika zasada sporządzania planu miejscowego polegająca na zakazie pominięcia określonych w nim ustaleń, gdy zachodzą okoliczności, których ustalenia mogą dotyczyć. W kontekście rozważanego pkt 12 tego przepisu oznacza to tyle, iż nie można nie określić stawek renty planistycznej, gdy taka renta może być ustalona.

Jednakże jeżeli oczywistym jest, że wartość określonych nieruchomości nie wzrośnie w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, to ustalenie opłaty przez radę gminy poprzez określenie wysokości jej stawki w planie miejscowym jest zbędne, ponieważ nie będzie służyło celowi, o którym mowa w art. 36 ust. 4 ustawy, a więc ustaleniu i pobraniu przez gminę od właściciela nieruchomości opłaty stanowiącej część zysku ze sprzedaży nieruchomości. Podobny pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 kwietnia 2010 r., II OSK 311/10 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyrokach z dnia 22 listopada 2007 r., II SA/GI 378/07 oraz z dnia 10 października 2007 r., II SA/GI 616/07 (niepubl.).

Innymi słowy w sytuacji wyjątkowej, ewentualnego zaistnienia i wykazania okoliczności faktycznych i (lub) prawnych niespornych i niewątpliwych, a odnoszących się do terenu objętego planem, z powodu których nie określono stawek renty planistycznej, nie będziemy mieć do czynienia z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 12 i art. 36 ust. 4 ustawy.

Przykładowo wskazać należy, iż wzrost wartości nieruchomości nie następuje najczęściej na terenach mających charakter publiczny (np. drogi, cmentarze) oraz na terenach, których dotychczasowe przeznaczenie na skutek uchwalenia planu nie ulega zmianie. Tego typu sytuacja miała właśnie miejsce w przedmiotowej sprawie. Jak wynika z akt sprawy tereny dla których Rada Gminy Ostrówek nie ustaliła stawki procentowej, oznaczone na rysunku planu symbolem 61 PG i 61 PG/1 nie zmieniły przeznaczenia. Bezsprzeczne jest, iż przeznaczenie tych gruntów tożsame jest z dotychczasowym ich wykorzystaniem i funkcją społeczno-gospodarczą. Zaskarżony plan miejscowy utrwalił - w tym zakresie - jedynie istniejący od wielu lat stan zagospodarowania tych terenów, określony decyzjami administracyjnymi ustanawiającymi obszar górniczy i teren złóż kruszywa naturalnego. Przyjęcie zatem przez organ nadzoru, iż stanowi to naruszenie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy tylko dlatego, że w każdej sytuacji plan musi zawierać stawki procentowe do ustalania opłat za wzrost wartości wszystkich nieruchomości ujętych planem miejscowym jest błędne.

Reasumując, stwierdzić należy, iż rada gminy ma obowiązek wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy ustalić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stawki procentowe opłaty planistycznej tylko w przypadku, gdy zachodzą materialnoprawne przesłanki do ustalenia tej opłaty, przewidziane w art. 36

ust. 4 ustawy, a więc tylko w odniesieniu do terenów objętych planem, na których wartość nieruchomości wzrośnie w związku z uchwaleniem lub zmianą planu. Jeżeli oczywistym jest, że wartość określonych nieruchomości nie wzrośnie, to gmina nie ma obowiązku ustalania dla terenów, na których znajdują się te nieruchomości stawki opłaty planistycznej.

Podkreślenia jednak wymaga, że organy planistyczne, dokonując oceny skutków finansowych uchwalenia planu lub jego zmiany, powinny szczegółowo uzasadnić z jakich względów przyjęto, że wartość nieruchomości znajdujących się na terenach o określonym przeznaczeniu w planie nie wzrośnie, co uzasadnia odstępianie od ustalenia w planie stawki opłaty planistycznej dla tych terenów.

Odrębnym zagadnieniem jest natomiast ustalenie stawki procentowej o wartości 0%. W tym zakresie nie można zgodzić się ze stanowiskiem Rady Gminy Ostrówek, że gmina może ustalić stawkę opłaty planistycznej w takiej wysokości.

Wskazać bowiem należy, iż ustalenie w planie zerowej stawki, sugeruje, że wartość nieruchomości wzrasta w związku z uchwaleniem planu, ale gmina postanowiła jej nie pobierać, wprowadzając zwolnienie przedmiotowe od tej opłaty. Treść przepisów art. 15 ust. 2 pkt 12 w zw. z art. 36 ust. 4 ustawy nie wskazuje jednak na możliwość uznaniowego odstąpienia przez gminę od pobierania opłaty planistycznej poprzez ustalenie w planie miejscowym stawki tej opłaty w wysokości 0 %. Odstąpienie od pobierania tej opłaty przez gminę może nastąpić wyłącznie wtedy, gdy zajdą ustawowe przesłanki, uzasadniające jej niepobieranie na terenach o określonym przeznaczeniu w planie (art. 36 ust. 4 ustawy), a więc gdy można przewidzieć, że nie nastąpi wzrost wartości nieruchomości położonych na tych terenach. Przyjmowanie dla określonych terenów stawki 0 % różnicowałoby sytuację prawną właścicieli nieruchomości znajdujących się w podobnej sytuacji faktycznej, a więc zbywających nieruchomość znajdującą się na terenie objętym planem, naruszając tym samym zasadę równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Reasumując, co do zasady prawidłowa wykładnia przepisu art. 36 ust. 4 ustawy prowadzi do wniosku, że stawka renty planistycznej musi mieścić się w przedziale $< 0\%$ i $\leq 30\%$, przy czym można ewentualnie dopuścić brak orzekania w przedmiocie takiej stawki w sytuacji, w której z prawdopodobieństwem granicznym z pewnością zmiana miejscowego planu nie może spowodować zmiany wartości nieruchomości objętych planem.

Tym samym w pełni należy podzielić stanowisko organu nadzoru, iż ustalenie zerowej stawki procentowej dla terenów zabudowy mieszkaniowej, sprzeczne jest z uregulowaniami art. 15 ust. 2 pkt 12 w zw. z art. 36 ust. 4 ustawy, co stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, które jak wskazano na wstępie jest podstawą stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Wobec stwierdzenia nieważności całości zaskarżonej uchwały na skutek naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 12 i art. 36 ust. 4 ustawy tracą na znaczeniu dla oceny zgodności z prawem uchwały pozostały zarzut podniesiony przez organ nadzoru w skardze dotyczący naruszenia art. 12 ust. 2 pkt 10 ustawy, zgodnie z którym, rada gminy w planie miejscowym winna także obowiązkowo określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej,

Nie wdając się zatem w szczegółowe rozważania wskazać przede wszystkim należy, że przepis ten w związku z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003 r. Nr 164 poz. 1587). wskazuje na konieczność określenia zasad obsługi komunikacyjnej działek budowlanych poprzez określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych. Pominięcie tego obowiązku ze wskazaniem, iż jego wykonanie wprowadza kontrowersje wśród ludności lokalnej nie znajduje uzasadnienia prawnego. Uchwalając plan miejscowy rada gminy jest uprawniona do tego, aby zdecydować o przeznaczeniu określonych terenów pod budowę dróg, co nie stoi na przeszkodzie w użytkowaniu terenów do czasu realizacji tych drogi w sposób dotychczasowy.

Z urzędu należy również podnieść, iż niedopuszczalnym również było przyjęcie w § 35 zaskarżonej uchwały zasady, iż nowe linie rozgraniczające zostaną ustalone w projektach budowlanych dróg zgodnie z potrzebami. W szczególności stoi temu na przeszkodzie treść art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, mówiąca, iż w planie miejscowym określa się obowiązkowo nie tylko przeznaczenie terenów lecz również linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Dopuszczenia zatem poza wyznaczonymi na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, możliwości dodatkowego wyznaczania linii rozgraniczających dróg prowadzi do zmiany przeznaczenie terenu, co dopuszczalne jest jedynie w drodze dokonania zmiany planu. Wyczerpując omawiane w tym

miejscu kwestie trzeba jeszcze zauważyć, że przepisy ustawy nie przewidują przenoszenia kompetencji administracyjnych w zakresie ustalenia linii rozgraniczenia na inne poza organy stanowiące gminy podmioty.

Z tych wszystkich względów skarga musiała odnieść skutek w drodze stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Z uwagi na to, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, który wszedł w życie, mimo uwzględnienia skargi, nie orzeczono o niewykonalności aktu do czasu uprawomocnienia się wyroku w trybie art. 152 wymienionej ustawy (por. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 15 maja 2000 r. sygn. OPS 1/00, ONSA 2000, nr 4, poz. 134).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

STANISŁAW RYFERENT

[Handwritten signature]
Stanisław Ryferent, Pomocnik Pierwszego Przewodniczącego