



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 25 kwietnia 2017 r.

Poz. 3482

**WYROK NR IV SA/PO 1066/16**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU**

z dnia 15 lutego 2017 r.

**w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 1066/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 lutego 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Izabela Bąk – Marciniak (spr.)

Sędziowie WSA Anna Jarosz

WSA Józef Maleszewski

Protokolant ref. staż. Ewa Stawicka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 lutego 2017 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Gminy Czerwonak

z dnia 21 listopada 2013 r. nr 316/XXXIX/2013

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. stwierdza nieważność § 15 uchwały Rady Gminy Czerwonak z dnia 21 listopada 2013 r. nr 316/XXXIX/2013 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Promnicy Południe - Bolechowo Osiedle dla terenu oznaczonego symbolem „1 GU”;

2. w pozostałym zakresie skargę oddala;

3. zasądza od Gminy Czerwonak na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 257 zł (dwieście pięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sygn. akt IV SA/Po 1066/16

### UZASADNIENIE

Dnia 21 listopada 2013 r. Rada Gminy Czerwonak podjęła uchwałę Nr 316/XXXIX/2013 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Promnice Południe -Bolechowo Osiedle dla terenu oznaczonego symbolem "1GU".

Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniósł Wojewoda Wielkopolski zarzucając jej naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 12 w zw. z art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., Nr 647 ze zm. – dalej jako "ustawa" lub „u.p.z.p.”) poprzez brak określenia stawki procentowej, na podstawie której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy. Wskazując na powyższe Wojewoda Wielkopolski wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wskazał, że w myśl przepisu art. 28 ust. 1 ustawy naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Wskazanie w cytowanym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznacza, iż przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Jest oczywistym, że kwestia oceny zachowania zasad procesu planistycznego należy do nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego oraz podlega ocenie w oparciu o kryterium zgodności z prawem i w żaden sposób nie ogranicza samodzielność gminy w zakresie władztwa planistycznego. Samodzielność gminy w zakresie wykonywania przekazanych jej zadań publicznych może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Wynika to wprost z przepisu art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, według którego, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przekroczenie tych granic stanowi istotne naruszenie prawa.

Dalej skarżący podniósł, że w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (por. wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r., II OSK 1778/08, *lex* 574411; zob.: Z. Niewiadomski (red.): *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 253-254). Rozwiązanie to stwarza więc obowiązek rygorystycznego przestrzegania ustawowo określonych zasad sporządzania planu miejscowego, co uzasadnia także fakt, że plan miejscowy jako akt prawa miejscowego, ingeruje w konstytucyjnie chronione prawo własności.

Skarżący podniósł, iż w myśl art. 15 ust. 1 ustawy prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Zgodnie natomiast z art. 15 ust. 2 pkt. 12 ustawy obligatoryjnym ustaleniem planu jest określenie stawki procentowej, na podstawie której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4. Przepis art. 36 ust. 4 ustawy stanowi, że jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości.

Wojewoda podkreślił, że ze znajdujących się w dokumentacji planistycznej wyjaśnień do procedury uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Promnice Południe - Bolechowo Osiedle dla terenu oznaczonego symbolem "1GU", wynika, że pod głosowanie na sesji dnia 21 listopada 2013 r. przedłożono projekt ww. uchwały zawierający puste, wykropkowane miejsce na określenie wysokości stawki procentowej tej opłaty. W konsekwencji głosowaniu poddany został projekt nie zawierający określenia przedmiotowej stawki. Także przedłożona organowi nadzoru uchwała Nr 316/XXXIX/2013 z dnia 21 listopada 2013 roku w § 16 nie wskazywała wysokości stawki procentowej, na podstawie której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy zawierając puste, wykropkowane miejsce.

W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że rada gminy ma obowiązek 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 oczywiste jest, że wartość określonych nieruchomości nie wzrośnie, to gmina nie ma obowiązku ustalania dla terenów, na których znajdują się te nieruchomości stawki opłaty planistycznej (por. wyrok NSA z dnia 29 września 2010 r., II OSK 1430/10, wyrok NSA z dnia 14 września 2012 r., II OSK 1506/12, CBOSA). Zaznacza się także, iż organy planistyczne, dokonując oceny skutków finansowych uchwalenia planu lub jego zmiany (art. 17 pkt 5 ustawy), powinny szczegółowo uzasadnić z jakich względów przyjęto, że wartość nieruchomości znajdujących się na terenach o określonym przeznaczeniu w planie nie wzrośnie. Uzasadnienie to powinno dotyczyć konkretnych terenów (nieruchomości lub grup nieruchomości), których przeznaczenie faktycznie uległo zmianie w nowo uchwalonym planie i powinno być na tyle konkretne i szczegółowe, aby mogło zostać poddane weryfikacji w toku sądowej kontroli uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W konsekwencji w ocenie Skarżącego uznać należy, że zarówno brak ustalenia stawki procentowej jak i stawka zerowa jest możliwa tylko w sytuacji, gdy przy tworzeniu planu można bezspornie ustalić, iż w stosunku do pewnych nieruchomości nie mogą zaistnieć przesłanki do wymiaru renty planistycznej z art. 36 ust. 4 ustawy (np. gdy nieruchomości te są wyłączone spod prawa zabudowy, ich ekonomiczne wykorzystanie jest znacząco ograniczone). Wymaga to jednak przeprowadzenia szczegółowej analizy nieruchomości objętych planem i odzwierciedlenia wyników tej analizy w materiałach planistycznych np. w uzasadnieniu uchwały (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10.11.2010, sygn. akt II SA/GI 496/10; wyrok NSA z dnia 6.05.2013 sygn. akt II OSK 424/10; wyrok NSA z dnia 23.04.2010 sygn. akt II OSK311/10;CBOSA).

Wojewoda podniósł, iż przy założeniu, że zamysłem Rady Gminy Czerwonak było ustalenie stawki procentowej na poziomie 0% lub zaniechanie jej ustalenia podnieść należy, że z przedłożonej organowi nadzoru dokumentacji prac planistycznych nie wynika, aby taka analiza została przeprowadzona, pomimo że w oparciu o ustalenia przedmiotowego planu miejscowego nie można jednoznacznie wykluczyć realnego wzrostu wartości nieruchomości nim objętych w związku z uchwaleniem tego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Promnice Południe - Bolechowo Osiedle dla terenu oznaczonego symbolem "1GU". Analiza przepisów zaskarżonej uchwały jednoznacznie wskazuje, iż ustalenia planu nie tylko nie wyłączają prawa zabudowy przedmiotowego terenu a wręcz dopuszczają lokowanie na tym terenie nowych obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej jak i remonty, przebudowy i rozbudowy zabudowy istniejącej. Takie ustalenia przyjętego planu miejscowego nie wykluczają więc wzrostu wartości tych nieruchomości a wręcz je uprawniają, w szczególności w sytuacji gdy tereny te nie stanowią własności Gminy Czerwonak.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie ewentualnie o stwierdzenie nieważności wyłącznie § 15 zaskarżonej uchwały. Organ wskazał, że w dniu 21 listopada 2013 r. Rada Gminy podjęła uchwałę nr 316/XXXIX/2013 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Promnice Południe - Bolechowo Osiedle dla terenu oznaczonego symbolem "1GU". Wbrew zatem twierdzeniom skarżącego podjęta uchwała stanowiła o zmianie dotychczas istniejącego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu Promnice Południe - Bolechowo Osiedle i to tylko niewielkiej części obszarowej tego planu około 5-10%, określonej jako 1GU.

Zdaniem organu analiza porównawcza obu planów zarówno w zakresie opisowym jak i graficznym pozwala na wyciągnięcie wniosku, że uchwalone zmiany nie zmieniły dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości w planie lecz jedynie uszczegółowiły i określiły to przeznaczenie z dawnego pojęcia "terenu działalności gospodarczo-usługowej na teren "obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, oraz zabudowy usługowej." Ponadto jak wynika z części opisowej planów zwiększona została jedynie maksymalna powierzchnia zabudowy o 20% a także, jak wskazuje rysunek planu, zmieniona została linia zabudowy budynkami związanymi z działalnością gospodarczą. Przeznaczenie nieruchomości w planie nie uległo zmianie. Powyższą tezę wywieść należy również ze sporządzonej przez Gminę przed uchwaleniem planu, Prognozy skutków finansowych uchwalenia zmiany planu. Jak wskazuje autor prognozy "zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie wprowadza zmiany przeznaczenia terenu, mającego wpływ na wartość działek (str.5), a także "nie przewiduje się wpływów z tzw. renty planistycznej, ponieważ zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie wprowadza zmiany przeznaczenia terenu, który ma wpływ na wartość nieruchomości." Z tych też względów nie założono wpływu z jednorazowej opłaty planistycznej za wzrost wartości nieruchomości. Opłatę w wysokości zero z tytułu opłaty planistycznej przewidziano także w projekcie uchwały wyłożonym

do wglądu, zgodnie z art. 17 pkt. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zakładając, iż taką decyzję podejmie rada gminy przyjmując uchwałę.

Organ podkreślił, iż brak możliwości wzrostu wartości nieruchomości determinuje przede wszystkim charakter i zakres dokonywanych zmian w planie a prognoza skutków to tylko de facto potwierdza. Nie ulega wątpliwości, iż decydujące znaczenie przy ocenie czynników wpływających na wartość nieruchomości ma jej przeznaczenie. Jak wywiódł NSA w orzeczeniu z dnia 11 czerwca 2012r. sygn. II OSK 600/12 - " należy przyznać rację Sądowi I instancji co do braku ustalenia stawek procentowych na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy dla przeważającego obszaru objętego planem. Stwierdzić bowiem należy, iż rada gminy ma obowiązek wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 12 ww. 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 wzrosnie w związku z uchwaleniem lub zmianą planu. Jeżeli oczywiste jest, że wartość określonych nieruchomości nie wzrosnie, to gmina nie ma obowiązku ustalania dla terenów, na których znajdują się te nieruchomości stawki opłaty planistycznej. Wzrost wartości nieruchomości nie następuje najczęściej na terenach mających charakter publiczny (np. drogi, cmentarze) oraz na terenach, których przeznaczenie w planie nie ulega zmianie", a także w orzeczeniu z dnia 23 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 311/10 " tak autorzy Komentarza do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pod red. Z. Niewiadomskiego (wyd. C. H. Beck 2008, s. 154) zwrócili uwagę, iż "obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2, jeśli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Jeżeli stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do zamieszczenia w planie ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 - to brak takich ustaleń w planie nie może stanowić o jego niezgodności z prawem"/.../ Przepis art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy wiąże się z przepisem art. 36 ust. 4 tej ustawy, stanowiącym, że jeżeli w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego wartość nieruchomości wzrosła a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, właściwy organ pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Wysokość tej opłaty nie może być wyższa niż 30 % wzrostu wartości nieruchomości. Opłatę taką ustala się więc tylko przy wzroście wartości nieruchomości będącej następstwem uchwalenia lub zmiany planu. W sytuacji więc, gdy jest oczywistym, że uchwalenie lub zmiana planu nie spowoduje zmiany wartości objętych nim nieruchomości ustalenie stawki z art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy jest bezprzedmiotowe. Dotyczy to przykładowo dróg czy wód pozostających poza obrotem czy innych nieruchomości, których przeznaczenia plan nie zmienia i co do których istnieje pewność, że ich wartość nie wzrosnie."

W ocenie organu skarżący bezzasadnie przyjął, że możliwy jest wzrost wartości nieruchomości wbrew stanowisku gminy wyrażonym w Prognozie finansowej oraz wbrew treści samego planu a także wniosków wynikających z porównania go z dotychczas obowiązującym planem miejscowym. Na marginesie należy dodać, iż nawet gdyby uznać, że stawka opłaty planistycznej winna być umieszczona w uchwale zmieniającej dotychczas obowiązujący plan to z uwagi na faktycznie fragmentaryczną tylko zmianę planu w pozostałym jego zakresie zarówno na poziomie opisowym jak i graficznym obowiązuje przepis wprowadzający 30% stawkę opłaty planistycznej. W tym kierunku wypowiedział się także NSA w wyroku dnia 2011-06-07 sygn. II OSK 313/10 stwierdzając "Zasadnie również w skardze kasacyjnej stwierdzono, że w zaskarżonej uchwale nie trzeba było określać stawki procentowej, na podstawie której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (rentę planistyczną). Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stawka taka winna być obowiązkowo określona w planie. W § 23 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zmienianego zaskarżoną uchwałą, określono stawkę procentową renty planistycznej. Zaskarżona uchwała tego przepisu nie zmienia. W związku z tym wymóg określony w art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest spełniony - plan miejscowy zawiera stawkę procentową, na podstawie której ustala się rentę planistyczną. Faktem jest, że rentę planistyczną, jak wynika z art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pobiera się wtedy, gdy wzrosnie wartość nieruchomości zarówno w związku z uchwaleniem planu miejscowego, jak i jego zmianą. Ten zapis mógłby wskazywać, że stawka renty planistycznej musi być określana także w uchwale o zmianie planu miejscowego. Jednakże z gramatycznej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy wynika, że obowiązek ten jest spełniony, gdy stawka procentowa jest określona w planie. Oznacza to, że stawka renty planistycznej

ustalona w planie miejscowym wiąże także wówczas, gdy plan ten zostanie zmieniony i na skutek tej zmiany powstaną warunki do ustalenia renty planistycznej. W związku z tym argumenty Sądu pierwszej instancji, dotyczące pięcioletniego terminu do pobrania renty planistycznej, nie przekonują. W przypadku zmiany planu miejscowego bieg terminu przedawnienia pobrania renty planistycznej biegnie od wejścia w życie tej zmiany i w tak liczonym terminie wójt (burmistrz, prezydent miasta) mogą ustalić opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, powstałego w związku z tą zmianą, na podstawie stawki procentowej ustalonej w chwili uchwalenia zmienionego planu. Zaskarżona uchwała nie narusza zatem także art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym".

Wyrokiem z dnia 09 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 263/14 stwierdzono nieważność uchwały Rady Gminy Czerwonak z dnia 21 listopada 2013 r., nr 316/XXXIX/2013 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Promnice Południe – Bolechowo Osiedle dla terenu oznaczonego symbolem "1 GU".

W ocenie WSA naruszono w sposób istotny art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż organ wykonawczy do projektu zmiany planu nie wprowadził zmiany wynikającej z uzgodnienia z Wielkopolskim Zarządem Dróg Wojewódzkich w Poznaniu, dokonanego postanowieniem z 7 czerwca 2013 r. Sąd pierwszej instancji wskazał, że tym postanowieniem zarząd dróg wojewódzkich uzgodnił projekt planu, ale zgłosił uwagę, według której należało zmienić § 8 ust. 1 pkt 17 zaskarżonej uchwały w sposób wskazany w tym uzgodnieniu, czego nie wykonano. Ponadto Sąd wskazał, że naruszono w sposób istotny art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, także w ten sposób, że do projektu zmiany planu miejscowego nie wprowadzono zmiany wynikającej z opinii Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z 24 sierpnia 2012 r. Zdaniem Sadu pierwszej instancji ustalenie stawki renty planistycznej w zaskarżonej uchwale nie było potrzebne, gdyż uchwałą tą zmieniono plan miejscowy, w którym była już ustalona taka stawka. Na marginesie, WSA wskazał, że § 8 ust. 1 pkt 18 zaskarżonej uchwały, zawierający zakaz budowy nowych zjazdów, jest sprzeczny z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

Wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 06 października 2016 r., sygn. akt II OSK 3276/14 uchylono zaskarżony wyrok i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu.

W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia NSA wskazał w pierwszej kolejności, że nie doszło do naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, w szczególności art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tej części, z której wynika obowiązek organu wykonawczego wprowadzenia do projektu planu miejscowego zmian wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień. Z kolei w odniesieniu do opinii Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej nie doszło do naruszenia tego samego przepisu przez to, że w zaskarżonej uchwale nie uwzględniono opinii tego podmiotu, gdyż zawarte w niej zastrzeżenie, dotyczące § 4 zaskarżonej uchwały, jest nieuprawnione. Nie można zakładać, że dotyczy on inwestycji z zakresu łączności publicznej, gdyż tego rodzaju inwestycje zawsze negatywnie wpływają na ład przestrzenny. Ponadto, w razie wątpliwości interpretacyjnych będzie możliwe posłużenie się art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, z którego wynika, że przyjmowane w planie miejscowym rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej.

Mając powyższe na uwadze NSA uznał, że nie było podstaw do uwzględnienia skargi Wojewody Wielkopolskiego z powodów w tej skardze niewskazanych. Jednocześnie NSA uznał, że istota sprawy przedstawiona w tej skardze nie została dostatecznie wyjaśniona.

W ocenie NSA Sąd pierwszej instancji nie rozpoznał właściwie jedyne zarzutu podniesionego w skardze Wojewody. Nie dostrzegł bowiem, że w sprawie chodzi nie tyle o brak stawki renty planistycznej, co o to, że zaskarżony plan zawiera przepis (§ 15) o treści "Dla terenu objętego planem ustala się ..... stawkę, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym." Sąd pierwszej instancji powinien wyjaśnić, czy tak sformułowany przepis rzeczywiście oznacza, że ustalono stawkę "0%", która w takiej wysokości może być w uzasadnionych przypadkach ustalona, czy też stanowi to naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który nakazuje ustalenie stawki opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W ocenie NSA Sąd I instancji powinien też wyjaśnić, czy w tym przypadku nie zachodzi niedookreśloność przepisu aktu prawa

miejscowego w stopniu, który z uwagi na to, że nie jest możliwe ustalenie na jego podstawie normy prawnej, uzasadnia stwierdzenie nieważności całego tego aktu.

Po drugie, Sąd pierwszej instancji powinien sformułować jednoznaczne stanowisko związane z oceną, że § 8 ust. 1 pkt 18 zaskarżonej uchwały, zawierający zakaz budowy nowych zjazdów, jest sprzeczny z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. W szczególności powinien wyraźnie stwierdzić, czy istniejące, jego zdaniem, uchybienie stanowiło jedną z przyczyn uwzględnienia skargi. Jeżeli tak, to powinien także obecnie uwzględnić fakt, że zakaz ten jest – jak wynika ze skargi kasacyjnej – konsekwencją stanowiska zarządu drogi wyrażonego w piśmie z 17 października 2011 r.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:**

Przepis art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1066) stanowi, iż sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718), dalej "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.

Należy również wskazać, że zgodnie z art. 190 p.p.s.a. sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Związanie sądu administracyjnego w rozumieniu art. 190 p.p.s.a. oznacza, że nie może on formułować nowych ocen prawnych - sprzecznych z wyrażonym poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, lecz zobowiązany jest do podporządkowania się orzeczeniu w pełnym zakresie oraz konsekwentnego reagowania w razie stwierdzenia braku zastosowania się do wskazań w zakresie dalszego postępowania przed organami administracji publicznej.

Zarówno w orzecznictwie jak i doktrynie przyjmuje się, że "związanie wykładnią prawa" oznacza wykładnię przepisów prawa materialnego i procesowego, prawidłowości korzystania z uznania administracyjnego, jak i kwestii zastosowania określonego przepisu prawa jako podstawy do wydania właśnie takiej decyzji. Przez ocenę prawną rozumie się powszechnie wyjaśnienie istotnej treści przepisów prawnych i sposobu ich stosowania w rozpoznawanej sprawie, zaś wskazania co do dalszego postępowania stanowią z reguły konsekwencje oceny prawnej. Dotyczą one sposobu działania w toku ponownego rozpoznania sprawy i mają na celu wskazanie kierunku, w którym powinno zmierzać przyszłe postępowanie dla uniknięcia wadliwości w postaci np. braków w materiale dowodowym lub innych uchybień procesowych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 lipca 2012 r. sygn. akt VI SA/Wa 967/12).

Przedmiotem ponownej kontroli sądowej w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Gminy Czerwonak z dnia 21 listopada 2013 r. Nr 316/XXXIX/2013 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Promnice Południe -Bolechowo Osiedle dla terenu oznaczonego symbolem "IGU".

Sposób kontroli sądowej w niniejszej sprawie wyznacza treść przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Stosownie do treści tego przepisu 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.

Zważając na wytyczne Naczelnego Sądu Administracyjnego rolą sądu orzekającego ponownie w niniejszej sprawie było w pierwszej kolejności odniesienie się do zarzutu skargi dotyczącego nieokreślenia wysokości stawki procentowej, na podstawie której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4. Przepis ten przyznaje radzie gminy kompetencje do ustalenia stawki opłaty planistycznej, jednak nie zawiera materialnoprawnych przesłanek jej ustalenia. Przesłanki te zostały wskazane w art. 36 ust. 4 ustawy, który stanowi, że jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta

pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Stawka tej opłaty musi mieścić się w przedziale 0 - 30% wzrostu wartości nieruchomości. Przesłanką do powstania obowiązku uiszczenia jednorazowej opłaty na rzecz gminy jest wzrost wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy musi być więc interpretowany w ścisłym związku z art. 36 ust. 4 ustawy, gdyż pierwszy z tych przepisów przyznaje radzie gminy kompetencje do ustalenia w planie jednorazowej opłaty, a drugi zawiera przesłanki do jej ustalenia.

Przepis art. 36 ust. 4 ustawy jest adresowany do organu wykonawczego gminy, przyznaje temu organowi kompetencje do pobrania jednorazowej opłaty "ustalonej w planie". Oznacza to, że to rada gminy decyduje, czy zachodzą materialnoprawne przesłanki do ustalenia jednorazowej opłaty, wskazane w art. 36 ust. 4 ustawy i ustala tą opłatę w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego poprzez określenie jej stawek na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy. Uchwała taka - zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP - jako akt prawa miejscowego jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy. W oparciu o odpowiednie zapisy tej uchwały i przyznane mu na mocy art. 36 ust. 4 ustawy kompetencje, organ wykonawczy gminy w decyzji administracyjnej ustala wysokość tej opłaty planistycznej. Podkreślenia jednak wymaga, że powstanie obowiązku ustalenia wysokości przedmiotowej opłaty przez organ wykonawczy gminy jest uzależnione od wcześniejszego przyjęcia w planie przez radę gminy czy dla określonych terenów opłata ta ma być pobierana, gdyż na tych terenach nastąpi wzrost wartości nieruchomości, będący następstwem uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. W art. 36 ust. 4 ustawy jest mowa o pobraniu przez organ wykonawczy gminy opłaty "ustalonej w planie" i "określonej w tym planie w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości". Rada gminy ustala więc w planie czy dla określonych terenów ma być pobierana opłata planistyczna, a dopiero na podstawie zapisów planu organ wykonawczy gminy pobiera tę opłatę.

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 WSA 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 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wzrost wartości nieruchomości nie następuje najczęściej na terenach mających charakter publiczny (np. drogi, cmentarze) oraz na terenach, których przeznaczenie w planie nie ulega zmianie.

Nieustalenie stawek opłaty planistycznej dla terenów, których wartość wskutek uchwalenia lub zmiany planu nie wzrośnie jest uzasadnione również względami wynikającymi z polityki budżetowej gmin. Zgodnie bowiem z art. 37 ust. 11 ustawy w odniesieniu do zasad określania wartości nieruchomości oraz zasad określania skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych, a także w odniesieniu do osób uprawnionych do określania tych wartości i skutków finansowych stosuje się przepisy o gospodarce nieruchomościami. Dla określenia wzrostu wartości nieruchomości, który nastąpił w związku z wejściem w życie planu miejscowego lub jego zmiany wymagane jest sporządzenie operatu szacunkowego przez rzeczoznawcę majątkowego (art. 156 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.)). W przypadku zbycia przez właściciela nieruchomości znajdującej się na terenie, co do którego oczywiste jest, że w związku z uchwaleniem planu miejscowego jego wartość nie wzrośnie, koszt sporządzenia takiego operatu może znacznie przewyższyć dochód gminy z pobranej opłaty planistycznej. Należy mieć to na uwadze w kontekście celu, w jakim wprowadzono tą jednorazową opłatę, a więc zrekompensowania gminom przynajmniej części kosztów poniesionych w związku z przeprowadzeniem procedury planistycznej i uchwaleniem planu miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 29 września 2010 r., sygn. akt II OSK 1430/10, LEX nr 746535).

Podnieść również należy, że wysokość stawki, służącej do obliczenia opłaty przysługującej gminie z tytułu zbycia nieruchomości, której przeznaczenie uległo zmianie na bardziej korzystne, zgodnie z wolą ustawodawcy może maksymalnie wynosić 30%. Zauważyć przy tym należy, że ustawodawca nie określił dolnej granicy tej stawki, a jedynie jej górną granicę. Stawka zerowa (0%) jest możliwa w sytuacji, gdy przy tworzeniu planu można bezspornie ustalić, iż w stosunku do pewnych nieruchomości nie mogą zaistnieć przesłanki do wymiaru renty planistycznej z art. 36 ust. 4 ustawy, na przykład, gdy nieruchomości te

nie mogą być zbywane (por. wyrok NSA z 6 maja 2010 r., II OSK 424/10 oraz z dnia 11 lutego 2014 r. II OSK 1208/13, podobnie: wyrok WSA w Gliwicach z 7 marca 2012 r., II SA/GI 747/11, wyrok WSA w Łodzi z 25 stycznia 2012 r., II SA/Łd 1059/11, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 lipca 2013 r. II SA/OI 421/13).

Analogicznie zatem zasadne jest odstąpienie od zastosowania stawki procentowej w sytuacji gdy plan miejscowy, tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, nie zmienił przeznaczenia gruntów położonych na terenie oznaczonym w planie. W ocenie składu Sądu orzekającego w niniejszej sprawie należy podzielić to stanowisko orzecznictwa, które mówi, że odstąpienie od ustaleń stawki procentowej, w przypadku braku zmiany przeznaczenia gruntów objętych planem, nie stanowi naruszenia prawa i nie może skutkować uchYLENIEM na tej podstawie zaskarżonej uchwały.

Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia z dnia 7 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 313/10 „Stawka renty planistycznej ustalona w planie miejscowym wiąże także wówczas, gdy plan ten zostanie zmieniony i na skutek tej zmiany powstaną warunki do ustalenia renty planistycznej”. W § 25 uchwały zmienianej z dnia 21 września 2006 r. Nr 385/LX/2006 ustalono stawkę procentową służącą naliczeniu opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w wysokości 30%.

W Prognozie Skutków Finansowych uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Promnice Południe -Bolechowo Osiedle dla terenu oznaczonego symbolem "1GU" wskazano jednoznacznie w pkt 7, że nie przewiduje się zwiększenia wpływów z t.zw. „renty planistycznej”, ponieważ zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie wprowadza zmiany przeznaczenia terenu, który ma wpływ na wartość nieruchomości.

Niemniej należy mieć jednak na uwadze, że zapis § 15 Planu „dla terenu objętego planem ustala się ..... stawkę (...)”, nie jest równoznaczny z ustaleniem stawki na poziomie 0 %. Taki niedookreślony zapis nie może się ostać w uchwale zmieniającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Adresat norm prawa miejscowego, powinien mieć możliwość łatwego i jednoznacznego odczytania treści planu. Taka luka powoduje, że stawka procentowa ma charakter domyślny i można by z niej wyinterpretować każdą stawkę procentową.

Zgodnie z art. 4 u.p.z.p. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określa sposoby zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje. Z tego powodu, plan miejscowy, jako przepis prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie, nie może zawierać niedookreślonych ustaleń, ani podlegać indywidualnej interpretacji organów planistycznych. Z powyższych względów stwierdzono nieważność § 15 zaskarżonej uchwały.

W pozostałym zakresie skargę należało oddalić.

Sąd orzekający w niniejszej sprawie nie podzielił poglądu WSA w Poznaniu zawartym w wyroku IV SA/Po 263/14, jakoby § 8 ust. 1 pkt 18 zaskarżonej uchwały, zawierający zakaz budowy nowych zjazdów, był sprzeczny z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. 2016.1440 j.t.) budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, z zastrzeżeniem ust. 2.

Jak wynika ze stanowiska Wielkopolskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Poznaniu wyrażonego w piśmie nr WZDW.32.6551-76/11 z 17 października 2011 r. dostępność terenu do drogi wojewódzkiej nr 196 należy zapewnić wewnętrznym układem komunikacyjnym, połączonym z tą drogą poprzez drogi niższej kategorii( ul. Obornicką i ul. Kolejową) oraz za pomocą jednego, istniejącego zjazdu na działki nr 241/41 i 241/20, zgodnie z dotychczasową jego funkcją. Nie zezwala się na budowę nowych zjazdów z drogi wojewódzkiej nr 196.

Następnie postanowieniem Nr WZDW.32.6551-76/11 z dnia 07.06.2013 r. Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu uzgodnił projekt zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Promnice Południe -Bolechowo Osiedle dla terenu oznaczonego symbolem "1GU" w zakresie ustaleń w zakresie drogi wojewódzkiej nr 196 z następującą uwagą: „ obsługa pojazdami samochodowymi wewnętrznym układem komunikacyjnym, włączonym do drogi wojewódzkiej nr 196, zlokalizowanej poza

granicami planu, poprzez istniejące skrzyżowanie dróg niższej kategorii (ul. Obornicką i ul. Kolejową) oraz poprzez jeden istniejący zjazd na działki nr 241/30 i 241/41”.

W uzasadnieniu postanowienia wskazano, że uwaga wniesiona do niniejszego projektu planu wynika z przepisów § 9 ust. 1 pkt 3 Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U.1999.43.430), zgodnie z którym dostępność do dróg klasy technicznej głównej ruchu przyspieszonego (GP- klasa techniczna drogi nr 196) należy zapewnić z istniejącego zjazdu z drogi nr 196 do obszaru planu na dotychczasowych warunkach. Wprowadzona zmiana usystematyzuje sposób obsługi komunikacyjnej obszaru planu oraz pozwoli ograniczyć bezpośrednią dostępność do drogi wojewódzkiej nr 196, charakteryzującej się wysokim natężeniem ruchu drogowego. Wskazane włączenia zapewniają w sposób wystarczający dostęp terenów położonych w graniach planu do dróg publicznych.

Przedstawione wyżej stanowisko i zaprezentowana przez Naczelną Sąd Administracyjny wykładnia prawa spowodowała, że Wojewódzki Sąd Administracyjny ponownie oceniając legalność zaskarżonej uchwały, mając na względzie przepis art. 190 p.p.s.a. uznał, iż jest ona zgodna z prawem, za wyjątkiem § 15 uchwały, który nie mógł się ostać.

Całokształt przedstawionych wyżej okoliczności spowodował, że Wojewódzki Sąd Administracyjny, po ponownym rozpoznaniu sprawy, działając w oparciu o przepis art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w punkcie pierwszym sentencji. O kosztach Sąd orzekł zgodnie z art. 200 p.p.s.a.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Izabela Bąk – Marciniak

Sędzia WSA

(-) Anna Jarosz

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski