



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 marca 2016 r.

Poz. 1402

WYROK NR II SA/WR 260/13
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 24 maja 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel (spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Protokolant:

Asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 16 maja 2013 r.

sprawy ze skargi „EKO CARBO- JULIA” Sp. z o.o. w Wałbrzychu

na uchwałę Rady Miejskiej Wałbrzycha

z dnia 20 grudnia 2012 r., Nr XLI/378/2012,

w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego
w rejonie ulic Piotra Wysockiego- Antka Kochanka w Wałbrzychu

- I. stwierdza nieważność § 3 ust. 5, § 4 ust. 3, § 4 ust. 9, § 4 ust. 10, § 12 ust. 8 i § 14 ust. 3 zaskarżonej uchwały;**
- II. dalej idącą skargę oddala;**
- III. orzeka, że zaskarżona uchwała w części opisanej w pkt I nie może być wykonana;**
- IV. zasądza od Gminy Wałbrzych na rzecz strony skarżącej kwotę 557,00 zł (słownie: pięćset pięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Rada Miejska Wałbrzycha uchwałą nr XLI/378/2012 z dnia 20 grudnia 2012 r. uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulic Piotra Wysockiego — Antka Kochanka w Wałbrzychu.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu EKO CARBO – JULIA Sp. z o.o. w Wałbrzychu (zwana dalej skarżącą lub spółką), powołując się na prawo własności wskazanych w skardze działek objętych postanowieniami zaskarżonej uchwały, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia interesu prawnego podjętą uchwałą, wniosła o stwierdzenie nieważności w całości przyjętej przez Radę Miejską Wałbrzycha uchwały.

Spółka zarzuciła Radzie Miejskiej podjęcie uchwały z naruszeniem:

- 1) art. 21 w zw. z art. 64 Konstytucji i art. 140 k.c. w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji poprzez naruszenie prawa do nieruchomości przysługującej spółce, uniemożliwiające korzystanie z niego, a przejawiające się w zbyt daleko posuniętym ograniczeniu jej uprawnienia nie znajdującym uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa;
- 2) art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 647, dalej jako u.p.z.p.) poprzez rażące naruszenie przysługującego spółce prawa do gruntu dotkniętego działaniem miejscowego planu, przekroczenie granic władztwa planistycznego gminy oraz naruszenie zasady proporcjonalności, tj. wyważania interesu publicznego oraz indywidualnego obywatela;
- 3) art. 15 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 2 u.p.z.p. poprzez niezgodność granic obszaru objętego planem określonych na załączniku nr 2 do uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha nr XV/124/2011 z dnia 15 lipca 2011 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulic Piotra Wysockiego – Antka Kochanka w Wałbrzychu z granicami obszaru objętego planem określonych na załączniku nr 1 do zaskarżonej uchwały;
- 4) § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587, dalej jako r.M.I.) w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez pominięcie obowiązkowego elementu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w postaci wysokości zabudowy dla kategorii terenów oznaczonych symbolami: „UPM”, „PU” oraz terenów komunikacji: „KDL”, „KDD” i „KDW” w zakresie zabudowy innej niż budynki, słupy ogłoszeniowe, wolno stojące maszty i inne budowle niebędące obiektami liniowymi w sytuacji, w której miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dopuszcza na danym obszarze realizację innych budowli niż wskazane wyżej obiekty;
- 5) § 4 pkt 9 r.M.I. w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. poprzez pominięcie obowiązkowego elementu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w postaci określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, w szczególności braku określenia parametrów dopuszczalnej do lokalizacji na obszarze opracowania sieci podziemnych korytarzy oraz taśmociągów i innych instalacji służących transportowi surowców i produktów oraz braku określenia warunków powiązań tej sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym;
- 6) § 4 pkt 11 r.M.I. w zw. z art. 15 ust. 3 pkt 2 u.p.z.p. poprzez wyznaczenie obszaru rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej z jednoczesnym brakiem opisu planowanych działań, określenia oczekiwanych rezultatów, w tym dotyczących zabudowy lub infrastruktury;
- 7) § 4 pkt 12 r.M.I. w zw. z art. 15 ust. 3 pkt 5 u.p.z.p. poprzez wyznaczenie terenu służącego organizacji imprez masowych z jednoczesnym brakiem określenia zasad wyposażania tego terenu w urządzenia techniczne i budowlane;
- 8) art. 15 ust. 3 pkt 4a u.p.z.p. poprzez brak wyznaczenia granic terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym w sytuacji, w której w obszarze objętym zaskarżonym miejscowym planem jest realizowana inwestycja celu publicznego w postaci projektu pn. „Rewitalizacja i adaptacja na cele kulturalne byłej KWK Julia”;
- 9) § 4 pkt 3 r.M.I. w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. poprzez określenie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego nie wynikających z potrzeb ochrony środowiska, w szczególności zaś nie wynikających z żadnych wytworzonych w związku z uchwaleniem zaskarżonego miejscowego planu dokumentów;
- 10) art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 163, poz. 981 ze zm., dalej jako u.p.g.g.) w zw. z art. 156 ust. 1 u.p.g.g. oraz art. 161 u.p.g.g. poprzez wkroczenie w kompe-

tencję organów administracji geologicznej do określania wymagań dotyczących wykonywania działalności objętej koncesją na wydobywanie kopaliny ze złoża, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska i ustalenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego warunków wydobywania kopaliny ze złoża w postaci dokonania odpowiednich zabezpieczeń obiektów budowlanych na obszarze planu miejscowego;

- 11) art. 4 ust. 1 u.p.z.p. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego i ustalenie przeznaczenia oraz sposobu korzystania z konkretnie wskazanych obiektów znajdujących się na obszarze opracowania, gdy tymczasem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego odnosić się może wyłącznie do przeznaczenia terenu oraz sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu;
- 12) uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sytuacji, w której Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha zatwierdzone uchwałą nr XI/154/99 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 30 czerwca 1999 r., następnie zmienione wskazanymi uchwałami, uznane zostało uchwałą nr VI/31/11 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 31 stycznia 2011 r. za nieaktualne i oparcie tak całości prac planistycznych jak i wszelkich rozstrzygnięć w zakresie uwag oraz wniosków złożonych do planu w oparciu o zapisy ww. nieaktualnego studium, w sytuacji, w której Rada Miejska Wałbrzycha od dnia podjęcia ww. uchwały stwierdzającej nieaktualność Studium nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium, tj. w sytuacji naruszenia przez Radę Miejską Wałbrzycha art. 32 u.p.z.p.;
- 13) art. 1 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez nieuwzględnienie przy sporządzaniu ww. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego walorów ekonomicznych przestrzeni, ponadto:
- 14) naruszenie wyprowadzanych z art. 2 Konstytucji reguł dotyczących przestrzegania poprawnego prawotwórstwa oraz jasności i dookreśloności prawa (w tym zasadę komunikatywności tekstu prawnego sprawującą się do jego precyzji i zrozumiałości) poprzez użycie w tekście uchwały sformułowań i zwrotów niedookreślonych lub wieloznacznych, wprowadzenie do tekstu uchwały sformułowań będących zaleceniami nie stanowiącymi elementu normy oraz postanowień niewykonalnych.

W uzasadnieniu skargi podano, że według załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały pn. „Rysunek planu” tereny będące własnością skarżącej strony oznaczono m.in. symbolem PU.1 (tereny przeznaczone dla obiektów przemysłu, baz, składów, magazynów oraz usług innych niż chronione, a także dla bocznic kolejowej). Natomiast Starosta Wałbrzyski decyzją nr 1089/2012 z dnia 27 lipca 2012 r. zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę zakładu produkcji innowacyjnego paliwa energetycznego z odpadów poflotacyjnych dz. nr 87/45, 87/20 obr. 28 Sobiecin (bez budowy wjazdu z ul. Antka Kochanka). Strona skarżąca podniosła, że działalność na którą uzyskała wskazane pozwolenie na budowę, a wcześniej decyzję środowiskową, wymaga skutecznego skomunikowania zakładu z osadnikami, które znajdują się na południe od bocznic kolejowej oraz na północ od obszaru objętego uchwałą Rady Miejskiej Wałbrzycha, gdyż komunikacja ta przede wszystkim dotyczyć ma dostawy surowców do realizacji podstawowej działalności spółki. Zgodnie z § 14 ust. 3 na terenie „PU.1” działalność produkcyjna i przetwórcza, a także magazynowanie, gromadzenie, składowanie oraz załadunek i rozładunek surowców oraz produktów może odbywać się wyłącznie w budynkach, które skutecznie powstrzymają emisje ewentualnych uciążliwych oddziaływań.

Autor skargi, powołując się na postanowienia Konstytucji RP oraz k.c., wskazał, że prawo własności podlega ograniczeniom, ale tylko w przypadkach przewidzianych w ustawach uzasadnionych interesem publicznym i wymaga jednak szczególnego uzasadnienia i zachowania procedur przewidzianych prawem. Zdaniem spółki niedopuszczalnym jest naruszenie istoty prawa własności. W omawianej sytuacji, uchwała Rady Miejskiej dokonała bardzo istotnego ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości poprzez wprowadzenie ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności. Zdaniem reprezentującego spółkę pełnomocnika z treści dokumentacji planistycznej nie wynika uzasadnienie dla wprowadzonego planem wymogu załadunku i rozładunku surowców lub produktów wyłącznie w budynkach, które skutecznie powstrzymają emisje ewentualnych uciążliwych oddziaływań. Skutkiem zaś przepisu o tej treści jest m.in. uniemożliwienie korzystania przez spółkę z bocznic kolejowej jako miejsca załadunku lub rozładunku surowców lub produktów, gdyż bocznic kolejowa nie znajduje się w budynku, który skutecznie powstrzyma emisję ewentualnych uciążliwych oddziaływań. Spółką zatem pozbawiona została możliwości m.in. korzystania z nieruchomości, na której zbudowana jest bocznic kolejowa zgodnie z jej przeznaczeniem bez jakiegokolwiek uzasadnienia. Podkreślono, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęte zostało, iż „Dokonując ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli gmina powinna kierować się zasadą proporcjonalności, która wyraża zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Nadto posunięcia planistyczne gminy, w wyniku których doszło do naruszenia własności, powinny być rzeczowo uzasadnione, z powołaniem przepisów prawnych, na mocy

których nie istnieją inne rozwiązania niż te, które przyjęto w uchwale planistycznej.” (por. wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 232/12). Z treści uzasadnienia uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha wynika, że przyjęty rodzaj przeznaczenia dla terenu „PU.1” „może być kolizyjny w stosunku do potrzeby ochrony wyjątkowego zespołu zabytkowego dawnej kopalni „Julia”. Autor skargi wskazał, że nie jest wiadomo, o jakiego rodzaju kolizję chodzi i w jaki sposób przeznaczenie terenu „PU.1” wpływać może, jak należy to rozumieć, negatywnie na ochronę zabytkowego zespołu dawnej kopalni „Julia”. Nadto zwrócił uwagę na brak powołania przepisów prawnych, które uzasadniałyby przyjęte w uzasadnieniu twierdzenia oraz brak wyjaśnienia w uzasadnieniu uchwały przyjętego rozwiązania „ochronnego” jako jedyne­go możliwego do przyjęcia jednocześnie najmniej uciążliwego dla spółki. Tymczasem właśnie uzasadnienie uchwały umożliwia ocenę racjonalności i zasadności wprowadzonych rozwiązań prawnych i ustaleń, szczególnie wówczas, gdy skutkują one ograniczeniami w korzystaniu z prawa własności (wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1431/09; wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1922/10).

Uzasadniając kolejny z zarzutów skargi jej autor podniósł, że w dniu 15 lipca 2011 r. Rada Miejska w Wałbrzychu podjęła uchwałę nr XV/124/2011 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulic Piotra Wysockiego – Antka Kochanka w Wałbrzychu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo 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. Według art. 14 ust. 2 u.p.z.p. integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Przepis ten wymaga, by do uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, załączony był załącznik graficzny, który przedstawiać ma granice obszaru objętego planem. Ustawa nie określa żadnych bliższych wymagań w stosunku do tego załącznika. Nie wskazuje jego skali, stopnia szczegółowości mapy, aktualności mapy. Ustawa nie określa także w sposób wyraźny, aby do uchwały początkowej załączony był jeden załącznik graficzny. Oczywiście, wymaganie takie można wyprowadzić z literalnego brzmienia art. 14 ust. 2 u.p.z.p. posługującego się liczbą pojedynczą, jednakże załączenie przez Radę Gminy większej ilości załączników graficznych określających granice obszaru objętego planem i nadanie im równorzędnego charakteru stanowi naruszenie prawa, które nie musi być ocenione jako rażące. Pod jednym warunkiem. Otóż, zdaniem skarżącego, na wszystkich załącznikach graficznych do uchwały początkowej, jeżeli dopuścić ich większą ilość niż jeden, granice obszaru objętego planem powinny być określone w sposób identyczny. Zdaniem pełnomocnika, chodzi w tym miejscu nie o orientacyjne podobieństwo przebiegu granic na obu załącznikach graficznych, a o tzw. „kalkę” przebiegu granic na wszystkich załącznikach. Granice obszaru objętego planem są bowiem jedną z najistotniejszych informacji zawartych w uchwale początkowej. Określone w załączniku graficznym granice obszaru objętego planem wiążą przecież organy gminy w procedurze sporządzenia i uchwalania tego planu, plan nie może regulować obszaru innego, niż określony w uchwale początkowej. Zmiana granic planu wymaga zmiany uchwały o przystąpieniu (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 13 grudnia 2010 r., Dz.U. Woj. Maz. z 2011 r., Nr 6, poz. 280). Autor skargi zwrócił wobec tego uwagę na fakt, że uchwała początkowa Rady Miejskiej Wałbrzycha nr XV/124/2011 zawiera dwa załączniki graficzne, załączniki te sporządzone są na mapach o skali 1:10000, granice obszaru objętego planem nie są jednak identycznie określone na obu załącznikach. Zdaniem pełnomocnika spółki, różnice widoczne są dla laika i dotyczą północno-wschodniej części obszaru oraz jego części zachodniej. Załącznik nr 2 obejmuje wyraźnie większy obszar niż załącznik nr 1. W efekcie obszar objęty Uchwałą Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 20 grudnia 2012 r. pokrywa się z obszarem określonym na załączniku nr 1 do uchwały początkowej, ale jednocześnie nie pokrywa się z obszarem określonym na załączniku nr 2 do uchwały początkowej. Oba załączniki do uchwały początkowej są załącznikami o równorzędnym znaczeniu prawnym – wyznaczają obszar objęty planem. Uchwalony miejscowy plan nie pokrywa się z jednym z załączników do uchwały początkowej. Zdaniem skarżącego, zaistniały w niniejszej sprawie brak pokrycia obszaru uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z obszarem określonym uchwałą początkową jest podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały z dnia 20 grudnia 2012 r. w całości. Nadto, fakt współistnienia dwóch załączników graficznych do uchwały początkowej o różnym przebiegu granic obszaru objętego planem powoduje, iż można mówić, że uchwalony miejscowy plan albo obejmuje obszar mniejszy, niż przewidywała to uchwała początkowa, lub taki sam, jak to przewidywała uchwała początkowa. Tego zaś rodzaju wątpliwości powodują, że nie można określić argumentów, które przemawiałyby za uchyleniem uchwały w części.

Uzasadniając kolejny z zarzutów skargi jej autor podniósł, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo maksymalną wysokość zabudowy. Według zaś § 4 pkt 6 r.M.I. usta-

lenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności wysokości projektowanej zabudowy. Natomiast zgodnie z treścią uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 20 grudnia 2012 r. na obszarze objętym miejscowym planem określa się maksymalną wysokość nowych i nadbudowywanych budynków (tak na terenach kategorii „UPM” – § 13 ust 3 pkt 1, „PU” – § 14 ust 4 pkt 1), określa się także, iż na obszarze planu miejscowego wysokość wolnostojących masztów i innych budowli niebędących obiektami liniowymi nie może przekraczać wysokości ustalonej dla budynków na poszczególnych terenach (§ 6 ust. 6) i określa się także dopuszczalną wysokość słupów ogłoszeniowych (od 3 do 4 m – § 5 ust. 5 pkt 3 lit. a). Jednocześnie nie ustala się wysokości zabudowy dla terenów komunikacji „KDL–”, „KDD–” oraz „KDW–”. Skarżąca spółka podniosła wobec tego, że w zasadzie na całym obszarze planu, a więc na terenach „U”, „UPM”, „PU”, „KDL”, „KDD” oraz „KDW” dopuszcza się lokalizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, z tym zastrzeżeniem, że na mocy § 9 ust 12 pkt 4 nowe liniowe elementy infrastruktury technicznej na terenach kategorii „U” należy lokalizować jako podziemne. Do sieci i urządzeń infrastruktury technicznej plan zaliczył w § 9 ust. 12 pkt 8 taśmociągi oraz inne instalacje służące transportowi surowców i produktów. W efekcie, taśmociągi oraz inne instalacje służące transportowi surowców i produktów, nie będące budynkami nie mają określonej górnej granicy wysokości na obszarach, na których dopuszczono ich nadziemne lokalizowanie. Powyższe powoduje, że pominięto obowiązkowy parametr kształtowania zabudowy, co stanowi istotne naruszenie prawa w postaci zasad sporządzania planu miejscowego.

Ponadto na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zgodnie zaś z § 4 pkt 9 r.M.I. ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać m.in. określenie warunków powiązań sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz określenie warunków powiązań sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Do sieci i urządzeń infrastruktury technicznej plan zaliczył w § 9 ust. 12 pkt 8 korytarze podziemne, taśmociągi oraz inne instalacje służące transportowi surowców i produktów. Wymaganiem ustawowym jest, aby miejscowy plan przewidywał zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów sieci infrastruktury technicznej, przy czym wymaganie to odnosi się do wszystkich sieci infrastruktury technicznej przewidzianych przez dany akt planistyczny na obszarze objętym jego działaniem. Jeżeli więc miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje na danym obszarze wprowadzenie szczególnego rodzaju sieci infrastruktury technicznej, odnoszą w stosunku do niego skutek wszystkie wymagania stawiane przez ustawę oraz rozporządzenie wykonawcze. W efekcie obowiązkowym elementem planu staje się określenie tej sieci infrastruktury technicznej wraz z jej parametrami, określenie warunków powiązań tej sieci z układem zewnętrznym, oraz określenie wskaźników w zakresie tego rodzaju sieci infrastruktury technicznej. Zdaniem pełnomocnika spółki skarżona uchwała nie zawiera wskazanych ustaleń w odniesieniu do sieci i urządzeń infrastruktury technicznej w postaci korytarzy podziemnych, taśmociągów oraz innych instalacji służących transportowi surowców i produktów. W efekcie omawiany miejscowy plan nie zawiera obligatoryjnego elementu planu miejscowego. Powyższe zaś powoduje, iż w sprawie niniejszej doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 2 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej. Na podstawie § 4 pkt 11 r.M.I. ustalenia dotyczące obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej, a także obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji, powinny zawierać opis planowanych działań, określenie oczekiwanych rezultatów, w tym dotyczących parametrów zabudowy lub infrastruktury, oraz nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, wynikające z przyjętych celów. Jak natomiast wynika z treści § 12 ust. 8 pkt 1 miejscowego planu linie rozgraniczające teren „U.1” stanowią jednocześnie granice obszaru rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej. W konsekwencji autor skargi przyjął, że zaskarżona uchwała określa obszar rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej. Konsekwencją powyższego jest obowiązek dokonania opisu w planie miejscowym planowanych działań, określenie oczekiwanych rezultatów, w tym dotyczących zabudowy lub infrastruktury. Opisów działań oraz oczekiwanych rezultatów brak jest w treści zaskarżonej uchwały. W konsekwencji zaskarżony miejscowy plan nie zawiera obligatoryjnego elementu co prowadzi do stwierdzenia, iż doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co powoduje nieważność uchwały rady gminy.

Powołując się na analogiczną regulację dotyczącą określenia w planie miejscowym tereny służące organizacji imprez masowych (art. 15 ust. 3 pkt 5 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 12 r.M.I.) pełnomocnik spółki podniósł, że z treści § 12 ust. 8 pkt 2 miejscowego planu wynika, iż linie rozgraniczające teren „U.1” stanowią jednocześnie granice terenu służącego organizacji imprez masowych. W rezultacie zdaniem pełnomocnika, zaskarżona uchwała określa teren służący organizacji imprez masowych. Konsekwencją powyższego jest obowiązek okre-

ślenia w planie miejscowym zasad wyposażania tego terenu w urządzenia techniczne i budowlane. Zapisów wyrażających wskazane wyżej zasady nie znajdzie się w zaskarżonym miejscowym planie. W efekcie zaskarżony miejscowy plan nie zawiera kolejnego obligatoryjnego elementu, co tym bardziej prowadzi do stwierdzenia, iż winno się stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały rady gminy.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 15 ust. 3 pkt 4a u.p.z.p., według którego w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym, autor skargi zwrócił uwagę, że w obszarze zaskarżonym miejscowym planem jest realizowana inwestycja celu publicznego o znaczeniu lokalnym w postaci projektu pn. „Rewitalizacja i adaptacja na cele kulturalne byłej KWK Julia”. Zgodnie z art. 2 pkt 5 u.p.z.p. inwestycją celu publicznego są działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm., dalej jako u.g.n.). W świetle art. 6 pkt 5 powołanej ustawy celami publicznymi jest opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego winien więc wyznaczyć granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym w sytuacji, w której w obszarze objętym zaskarżonym miejscowym planem jest realizowana inwestycja tego rodzaju. Brak wyznaczenia granic terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym w omawianej sytuacji stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu i prowadzi do stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Wałbrzychu.

Zdaniem pełnomocnika obowiązkowe ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i art. 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627, ze zm., dalej jako u.p.o.ś.) (§ 4 pkt 3 r.M.I. w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.). Zgodnie z treścią § 3 ust. 1 uchwały Rady Miejskiej sposób zagospodarowania obszaru planu miejscowego winien uwzględniać występowanie chronionych gatunków roślin i zwierząt podlegających ochronie na mocy ustawy o ochronie przyrody i wydawanych na jej podstawie przepisów wykonawczych. Regulacja powyższa stanowi postanowienie o charakterze ograniczenia w zagospodarowaniu terenu, przy czym nie wynika ona z potrzeb ochrony środowiska. Wręcz przeciwnie, zdaniem pełnomocnika z treści Raportu oddziaływania na środowisko wynika, że na obszarze objętym planem nie występują chronione gatunki roślin lub zwierząt. Nie jest więc wiadomo, z czego wynika postanowienie § 3 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej.

Ponadto pełnomocnik spółki zarzucił, że zaskarżona uchwała narusza ustawowo określoną kompetencję organów administracji geologicznej do określania wymagań dotyczących wykonywania działalności objętej koncesją na wydobywanie kopaliny ze złoża, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska poprzez ustalenie w § 3 ust. 5 miejscowego planu warunku wydobywania kopaliny ze złoża w postaci uprzedniego dokonania odpowiednich zabezpieczeń obiektów budowlanych na obszarze planu miejscowego. Jak to wynika z treści art. 30 ust. 2 u.p.g.g. koncesja wydobywania kopaliny ze złoża może określać inne wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska. Koncesja udzielana jest przez właściwy organ administracji geologicznej. W świetle art. 156 ust. 1 u.p.g.g. organami administracji geologicznej są minister właściwy do spraw środowiska, marszałkowie województw oraz starostowie. Wymaganie dotyczące wprowadzenia odpowiednich zabezpieczeń obiektów budowlanych przed przystąpieniem do wydobywania kopaliny ze złoża jest bezsprzecznie wymaganiem w zakresie bezpieczeństwa, które zostało wyraźnie wymienione w art. 30 ust. 2 u.p.g.g. Wymaganie tego rodzaju może być warunkiem przystąpienia do wydobywania kopaliny ze złoża w sytuacji, w której umieszczone zostanie jako element koncesji udzielonej przez organ koncesyjny. Jednocześnie zaś omawiane wymaganie wprowadzenia odpowiednich zabezpieczeń obiektów budowlanych przed przystąpieniem do wydobywania kopaliny ze złóż nie może zostać skutecznie wprowadzone przez radę gminy w uchwale, także w sytuacji, w której warunek ten zostanie, jak w niniejszym przypadku, wpleciony w element uchwały wprowadzonego tą samą uchwałą zakazu eksploatacji złoża (§ 3 ust. 5). W efekcie w ocenie pełnomocnika uznać należy, że w sprawie doszło do wkroczenia przez Radę Miasta w kompetencję organów administracji geologicznej do określania wymagań dotyczących wykonywania działalności objętej koncesją na wydobywanie kopaliny ze złoża, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego.

W dalszej części skargi pełnomocnik zarzucił Radzie naruszenie art. 4 ust. 1 u.p.z.p. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego i ustalenie przeznaczenia oraz sposobu korzystania z konkretnie wskazanych obiek-

tów znajdujących się na obszarze opracowania, gdy tymczasem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego odnosić się może wyłącznie do przeznaczenia terenu oraz sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Autor skargi zwrócił uwagę na fakt, że w § 4 ust. 3 dopuszcza się przeznaczenie „Lisiej Sztolni”, nie będącej przecież terenem, na cele muzealne lub udostępnienie dla celów poznawczych i turystycznych. Podobnie § 4 ust. 9 dopuszcza przeznaczenie na cele muzealne podziemnych korytarzy Kopalni „Julia” oznaczonych na rysunku planu symbolami k-1 i k-2, jak również § 4 ust. 10 korytarz, który jeszcze nie powstał, oznaczony symbolem „k-3” przeznacza się na cele muzealne oraz dla udostępniania korytarzy k-1 i k-2. Pełnomocnik wskazał, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. W każdym przypadku chodzi więc o teren. Podziemny korytarz nie stanowi terenu, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.p.z.p. Określenie przeznaczenia podziemnych korytarzy istniejących oraz planowanych do realizacji wykracza więc poza ustawowe upoważnienie rady gminy. Rada nie posiada kompetencji do regulacji w miejscowym planie przeznaczenia i sposobu korzystania z konkretnych, znajdujących się na obszarze gminy obiektów.

W ocenie pełnomocnika spółki odrębną kwestią wymagającą analizy jest fakt, że uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miało miejsce w sytuacji, w której Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha uznane zostało uchwałą nr VI/31/11 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 31 stycznia 2011 r. za nieaktualne i oparcie tak całości prac planistycznych jak i wszelkich rozstrzygnięć w zakresie uwag oraz wniosków złożonych do planu w oparciu o zapisy ww. nieaktualnego studium, w sytuacji, w której Rada Miejska Wałbrzycha od dnia podjęcia ww. uchwały stwierdzającej nieaktualność Studium nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium, tj. w sytuacji naruszenia przez Radę art. 32 u.p.z.p. Teren objęty miejscowym planem znajduje się w zasięgu jednostek terenowych, ustalonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha, które zostały oznaczone symbolem G5.3 oraz G5.4. Jak to wynika z analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Wałbrzycha „tereny objęte jednostką urbanistyczną „G” podlegały w ostatnich czasach przekształceniom funkcjonalnym i strukturalnym związanym (...) z likwidacją przemysłu węglowego.” Efektem powyższego jest wniosek, iż Studium wymaga aktualizacji, zaś „niektóre tereny wymagają uzupełnień i korekty funkcji”. W przekonaniu autora skargi, z takimi stwierdzeniami, jak również z faktem, iż Rada Miejska Wałbrzycha stwierdziła nieaktualność Studium nie koresponduje w żaden sposób fakt, iż uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń nieaktualnego Studium.

Skutkiem stwierdzenia przez Radę Miejską, że projekt planu miejscowego nie narusza ustaleń „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha”, które to studium jest aktem nieaktualnym powoduje w ocenie spółki, że doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu. Jest to bowiem naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Gdyby bowiem przystąpiono do sporządzenia oraz uchwalono studium, któremu można by przypisać walor aktualności, niewątpliwie inne byłyby ustalenia studium w stosunku do obszaru objętego planem. Powyższe wynika z faktu, że w okresie podejmowania uchwały o studium, tj. w 1999 r. inne były uwarunkowania przestrzenne prowadzące w dalszej części do przyjętych w studium ustaleń związanych z kierunkami zagospodarowania. Pełnomocnik zwrócił uwagę na fakt, iż w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu. Zagospodarowanie terenu, o którym mowa uległo zmianie od dnia uchwalania studium, w konsekwencji także więc zmianie uległyby kierunki zagospodarowania przewidywane przez studium dla tego obszaru.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się walory ekonomiczne przestrzeni i prawo własności. Wchodzące w obszar uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru pokopalnianego w rejonie ulic Piotra Wysockiego – Antka Kochanka nieruchomości użytkowane przez skarżącą spółkę stanowią przede wszystkim teren bocznicy kolejowej oraz teren do niej przyległy. Na terenie tym realizowana jest główna działalność skarżącej oparta o wykorzystanie surowców pochodzących z osadników usytuowanych poza obszarem opracowania. Przewiduje się, że możliwość eksploatacji osadnika poprzez działalność gospodarczą spółki na tym terenie nie tylko spowoduje wygenerowanie kilkunastu miejsc pracy w rejonie, ale spowoduje także wysokie wpływy do kasy Urzędu Miasta. Działalność spółki doprowadzić także może do pozyskania zrekultywowanych, pełnowartościowych terenów w samym centrum Wałbrzycha, co znacznie podniesie rozwój gospodarczy miasta oraz poprawi warunki i komfort życia jego mieszkańców. Powyższe okoliczności według spółki stanowią cechy, które świadczą o tym, że istniejąca już wartość ekonomiczna przestrzeni jest znaczna. Powyższe zaś nie zostało uwzględnione w przed-

miotowym miejscowym planie. W ocenie spółki, łączna analiza wszystkich postanowień planu dotyczących jej działek prowadzi do wniosku, iż jej działalność z wielu względów nie będzie mogła być prowadzona. Spowoduje to drastyczny spadek wartości ekonomicznej gruntu dotkniętego działaniem omawianego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższa ignorancja prowadzi do konstatacji, że w sprawie naruszo art. 1 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

Pełnomocnik zarzucił także Radzie Miejskiej naruszenie wyprowadzanych z art. 2 Konstytucji reguł dotyczących przestrzegania poprawnego prawotwórstwa oraz jasności i dookreśloności prawa (w tym zasadę komunikatywności tekstu prawnego sprowadzającą się do jego precyzji i zrozumiałości) poprzez użycie w tekście uchwały sformułowań i zwrotów niedookreślonych lub wieloznacznych, wprowadzenie do tekstu uchwały sformułowań będących zaleceniami nie stanowiącymi elementu normy oraz postanowień niewykonalnych. Zaskarżona uchwała posługuje się m.in. następującymi pojęciami: „bezpośrednie sąsiedztwo” (np. § 1 ust. 4 pkt 2 – definicja sformułowania: „dach typu sąsiedzkiego”), „sąsiedztwo” (§ 10 ust. 3) „obiekty, które zostały zrealizowane” (§ 1 ust. 4 pkt 6 – definicja sformułowania: „istniejące budynki lub inne istniejące obiekty”), „modernizacja” (m.in. w § 4 ust. 3 pkt 2 – gdzie dopuszczono modernizację wyposażenia Lisiej Sztolni, czy § 9 ust 12 pkt 9 wyłączający tę regulację w stosunku do niezbędnych modernizacji i remontów magistrali). Uchwała, wbrew wyraźnym zasadom techniki prawodawczej używa sformułowań będących zaleceniami i nie stanowiącymi elementu normy, np. § 3 ust. 10, z którego wynika, że ustaleniem planu miejscowego jest aby odwodnienie deszczowe było „sprawne” czy § 9 ust 6 pkt 2, z którego wynika nie tylko wymaganie, aby jezdnie miały system odprowadzania wód opadowych, ale aby system ten był „sprawny”).

Ponadto w ocenie pełnomocnika uchwała zawiera postanowienia, które tylko z pozoru są wykonalne. Dotyczy to postanowienia § 5 ust. 5 pkt 4, zgodnie z którym słupy ogłoszeniowe, o których mowa w pkt 3, mogą pełnić dodatkowo inne funkcje, właściwe dla przestrzeni publicznych takie jak m.in. toalety publicznej. Zgodnie z § 5 ust. 5 pkt 3 lit. b zewnętrzne obrysy wszystkich przekrojów poziomych słupów ogłoszeniowych muszą mieć kształt okręgu, którego maksymalna średnica nie może przekraczać 1,5 m. a minimalna średnica do wysokości 3 m wynosić nie mniej niż 1 m. Tak przyjęte parametry dla słupa ogłoszeniowego nigdy nie będą zaś jednocześnie spełniać wymogów toalety publicznej. Warunki jakie spełnić ma toaleta publiczna określone są w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.), m.in. art. 87 ust. 4 tego rozporządzenia określa, że ustęp publiczny powinien odpowiadać wymaganiom określonym w § 85 oraz mieć kabiny ustępowe o wymiarach co najmniej 1,5 m długości i 1 m szerokości, a § 85 ust. 2 pkt 3 wymaga, aby drzwi do kabin ustępowych otwierane na zewnątrz, o szerokości co najmniej 0,8 m, a do kabin przystosowanych dla potrzeb osób niepełnosprawnych, co najmniej 0,9 m. Opisane wyżej parametry wykluczają możliwość wykorzystania słupa ogłoszeniowego jako toalety publicznej przy zachowaniu ustalonych w planie parametrów słupa.

Zdaniem spółki przytoczony wyżej przykład regulacji niemożliwej do spełnienia z połączeniu z użyciem w tekście planu miejscowego sformułowań wieloznacznych i niedookreślonych a także przy uwzględnieniu, iż tekst zaskarżonej uchwały jest nieuporządkowany, zawiera liczne odesłania i reguluje materię jednego rodzaju w wielu, często daleko od siebie położonych, miejscach i w różnych kontekstach powoduje, że uchwale zarzucić można naruszenie reguł dotyczących przestrzegania poprawnego prawotwórstwa oraz jasności i dookreśloności prawa (w tym zasadę komunikatywności tekstu prawnego sprowadzającą się do jego precyzji i zrozumiałości). Wprowadzenie przez Radę Miejską Wałbrzycha tak niekonkretnych i nieczytelnych sformułowań jak choćby „bezpośrednie sąsiedztwo” i to w dodatku w treści definicji przyjętej na potrzeby uchwały powoduje, iż istnieć będą trudności z wykonaniem uchwały już choćby w tym zakresie. W oparciu o tak niejasne kryterium nie sposób bowiem określić, który dach jest dachem typu sąsiedzkiego.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Wałbrzycha uznała ją za bezzasadną. W ocenie Rady, wbrew zarzutom skarżącego, uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego został sporządzony zgodnie z procedurą planistyczną i czyni zadość wymaganiom ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pozostaje też w zgodzie z ustaleniami obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wałbrzycha i przepisami innych ustaw. Także wbrew zarzutom skarżącej nie zachodzi naruszenie art. 21 w zw. z art. 64 Konstytucji. Art. 165 Konstytucji daje gminom ochronę sądową w zakresie prawa własności i innych praw majątkowych również w sferze prawa publicznego. Na podstawie art. 3 ust 1 u.p.z.p. gmina jest uprawniona do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na swoim terenie. Uchwalony plan nie umożliwia więc właścicielom korzystania ze swoich nieruchomości, jedynie w niezbędnym stopniu – jak każdy plan – ogranicza sposób wykonywania prawa własności. Rozwiązania zapisane w planie poprzedzone zostały analizami planistycznymi.

Zdaniem Rady uchwalony plan nie narusza również art. 31 Konstytucji RP, gdyż możliwość korzystania z wolności ograniczana jest korzystaniem z wolności przez inne osoby, a takimi są mieszkańcy Wałbrzycha stanowiący wspólnotę samorządową. W ocenie Rady, naruszenia porządku konstytucyjnego należałoby upatrywać właśnie wtedy, kiedy wspólnota samorządowa zostałaby pozbawiona prawa kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie Wałbrzycha. Na gruncie tej uchwały skarżący stawia tezę, że uwzględnienie interesu wspólnotowego odbyło się kosztem porządku prawnego. Tymczasem zarzut tej treści jest nieuprawniony. Uchwalony plan nie uniemożliwia właścicielowi korzystania ze jego nieruchomości i nie ogranicza w nadmiernym stopniu jego uprawnień. Jak każdy plan miejscowy określa jedynie pole dopuszczalnych działań w przestrzeni i jak każdy plan ogranicza w pewnym niezbędnym stopniu sposób wykonywania prawa własności. Ustalenia planu są konsekwencją wniosków z analiz przeprowadzonych w trakcie procedury planistycznej. Wyjaśnienia i uzasadnienia zawartych w planie rozwiązań zawiera obszernie uzasadnienie do uchwały. Według Rady zarzut sformułowany w skardze sprowadza się do kwestionowania przyjętej w planie miejscowym koncepcji urbanistycznej, do kształtowania której organy gminy mają prawo w ramach przysługującego im władztwa planistycznego. Podkreślono wobec tego, że wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 3 ust. 1 u.p.z.p. jest przyznanie gminie władztwa planistycznego. Władztwo to rozumiane jest jako uprawnienie gminy do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na swoim terenie.

Odnosząc się z kolei do zarzutu naruszenia art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. oraz art. 1 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez nie uwzględnienie walorów ekonomicznych przestrzeni Rada potraktowała ten zarzut za zupełnie błędny. W obszarze omawianego planu nie występują w jego zasięgu "osadniki do zbierania mułów z flotacji węgla kamiennego", znajduje się natomiast bocznica kolejowa wraz z przylegającymi do niej, głównie niezabudowanymi obszarami, której teren w planie miejscowym został oznaczony jako „PU.1”. Teren ten graniczy z zespołem Kopalni „Julia” wpisanym do rejestru zabytków, poddanym obecnie rewaloryzacji i rewitalizacji głównie na cele kulturowe i edukacyjne. To sąsiedztwo w oczywisty sposób jest kolizyjne. Miejsce prowadzenia działalności przemysłowej i usługowej w zakresie prowadzenia odzysku, magazynowania, zbierania, składowania materiałów węglowodnorodnych, opon, biomasy, oraz wszelkich materiałów mogących być wyekspediowanych drogą kolejową może być generatorem różnych niepożądanych oddziaływań zarówno mierzalnych, jak hałas i pylenie, czy niemierzalnych, jak choćby negatywnie odbieranych wizualnie w sąsiedztwie centrum kulturowo-edukacyjnego potencjalnie składowanych materiałów odpadowych. Autor odpowiedzi na skargę podniósł przy tym, że biorąc pod uwagę potrzebę wyważenia interesów (zasadę proporcjonalności) nie wykluczono prowadzonej przez skarżącą działalności tylko wskazano, by była ona prowadzona w budynkach, które skutecznie powstrzymają emisji ewentualnych uciążliwych oddziaływań. Dlatego też nie można w ocenie skarżonego organu zgodzić z poglądem autora skargi, że taki sposób regulacji, może uniemożliwić funkcjonowanie zakładu. Odnosząc się więc do zarzutu nieuwzględnienia walorów ekonomicznych przestrzeni Rada stwierdziła, że jest on zupełnie błędny, bowiem kwestionowany § 14 ust. 3 planu miejscowego ogranicza wpływ jaki może wywołać projektowana przez skarżącą działalność na położone w sąsiedztwie tereny, w tym należące do osób trzecich. Regulacja ta spełnia funkcję ochronną dla sąsiadujących obszarów, na których szereg inicjatyw gospodarczych, gdyby nie rozwiązania przyjęte w planie, nie mogłoby w ogóle być prowadzonych albo wymagałoby ograniczenia. W efekcie doszłoby do znaczącego spadku zatrudnienia, w skali przekraczającej zadeklarowane miejsca pracy przez skarżącą. W tym kontekście nietrafny jest zarzut naruszenia prawa własności, gdy plan miejscowy, poza przeznaczeniem jest zobowiązany przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do określenia m.in. zasad ochrony i ukształtowania ładu przestrzennego oraz zasad ochrony środowiska i krajobrazu kulturowego.

Za nietrafny Rada Miejska potraktowała zarzut niezgodności granic obszaru objętego planem, a wymienionych w załączniku nr 2, z granicami obszaru objętego uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia zaskarżonego planu. W ocenie Rady, granice planu miejscowego zaznaczone zostały zgodnie z załącznikiem graficznym do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia tegoż planu. Załącznik graficzny do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego wykonany został na mapie topograficznej w skali 1:10000, natomiast rysunek planu sporządzono, zgodnie z wymogami ustawowymi, na mapie zasadniczej w skali 1:1000. W związku z tym powyższy zarzut, ze względu na rodzaje map i ich skale, nie może się ostać.

Odnosząc się do zarzutu oparcia prac planistycznych na nieaktualnym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (uchwała nr VI/31/11 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 31 stycznia 2011 r.), Rada Miejska podniosła, że uchwała, która uznaje Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego za nieaktualne pozostaje bez wpływu na przystąpienie do sporządzenia planu miejscowego. Uchwała ta wraz z analizą, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.p.z.p., ocenia studium w całości (a więc na poziomie ogólnym), jednak nadal akt ten pozostaje w obrocie prawnym jako akt kierownictwa wewnętrznego

(a nie prawo miejscowe), nie stanowią przeszkody dla prowadzenia prac nad nowymi planami miejscowymi, o ile ich przewidywane zapisy nie naruszają ustaleń zawartych w studium. Nie jest usprawiedliwiony pogląd co do tego, że powołana uchwała sprawiła, iż miasto nie dysponuje obowiązującym studium. Nieaktualność, po myśli ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie jest tożsama z nieważnością czy uchyleciem aktu prawnego. Wskazano, że w polskim systemie planistycznym brak aktualności dokumentu planistycznego nie stanowi przesłanki zablokowania możliwości sporządzenia i uchwalenia hierarchicznie niższych dokumentów.

Odpowiadając na zarzuty skargi dotyczące zachowania procedury planistycznej wskazano, że w ramach analizy zasadności przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego zbadano obowiązujące zapisy studium pod kątem zgodności przewidywanych ustaleń planistycznych ze studium. Tak przeprowadzona analiza wykazała, że przyszłe ustalenia będą zgodne z postanowieniami studium, które ustalając kierunki zagospodarowania przestrzennego wskazują na utrzymanie obecnej funkcji terenów zieleni wysokiej oraz przekształcenia strukturalne i działania rehabilitacyjne na terenach mieszkaniowych, natomiast analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta nie wskazała na konieczność zmiany zapisów odnoszących się wprost do obszaru objętego przystąpieniem do sporządzenia planu miejscowego, gdyż zgodnie z jej zapisami dla jednostki I. Śródmieście: „Niezbędne jest wprowadzenie funkcji produkcyjno-usługowej w ustaleniach kierunków zagospodarowania przestrzennego dla terenów na których zbyt szeroko w stosunku do istniejącego zainwestowania wskazano przeznaczenie pod zielenią”. Omawiany teren to hałda i osadniki pokopalniane, na których nie występują funkcje produkcyjno-usługowe, a przewidywane ustalenia planu miejscowego nie będą ich dopuszczać.

Zdaniem Rady bezzasadny jest zarzut naruszenia § 4 pkt 9 r.M.I. w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Wbrew stanowisku skarżącej, w planie miejscowym zostały zamieszczone niezbędne regulacje odnośnie systemu transportu, w tym realizowanego za pośrednictwem podziemnych korytarzy. W przypadku korytarzy mających służyć do transportu surowców lub produktów ma się do czynienia z urządzeniami przemysłowymi, służącymi w istocie jednemu podmiotowi. Stąd też szczegółowe precyzowanie tych parametrów byłoby nieuzasadnione. Określono zatem, że podstawowym parametrem ma być ich prowadzenie pod powierzchnią terenu, a w strefach ochrony podziemnych zabytkowych korytarzy i ich łączników budowa opisanych korytarzy przemysłowych nie może wiązać się z wykonywaniem wykopów i prowadzeniem prac ziemnych głębiej niż 5 m pod powierzchnią gruntu. Ustalony podziemny charakter tych korytarzy sprawia, że ich parametry, a także przebiegi nie muszą, a nawet nie powinny, być precyzyjnie określone, jeżeli nie powstały wcześniej odpowiednio zaawansowane ich projekty. W ocenie wyrażonej przez autora odpowiedzi na skargę, z tej przyczyny istotne było wskazanie terenów, przez które takie korytarze mogą przechodzić. Możliwość powiązania pomiędzy hałdą z osadnikami na terenie „S/ZE1” a terenem „PU.1” (należącym m.in. do skarżącej), a znajdującym się na obszarze sąsiedniego planu miejscowego dla rejonowy ulic Piotra Wysockiego i Antka Kochanka, została zapewniona przez wprowadzenie odpowiednich regulacji w obu planach. Umożliwiono także, dzięki podziemnemu prowadzeniu potencjalnie mało konfliktowe, podziemne powiązania komunikacyjne z innymi obszarami, położonymi poza zasięgiem omawianego planu. Ponadto wyjaśniono, że nie zachodzi sprzeczność pomiędzy zapisem § 9 ust. 12 pkt 8, który określa na jakich terenach mogą być lokalizowane podziemne korytarze transportu surowców i produktów, a zapisem § 13 ust. 4, nakazującym by transport surowców bądź produktów poza tereny kategorii „S/ZE” mógł być dokonywany wyłącznie za pośrednictwem korytarzy podziemnych. Przeciwnie, ich treść odpowiednio się uzupełnia.

W odpowiedzi na stanowisko Rady Miejskiej w piśmie procesowym złożonym na rozprawie w dniu 16 maja 2013 r. pełnomocnik spółki podtrzymał dotychczas podnoszone zarzuty i twierdzenia. Odpowiedź na powyższe stanowisko pełnomocnik Rady udzielił przy piśmie z dnia 20 maja 2013 r. wnosząc w nim o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Przeprowadzona przez Sąd kontrola legalności zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha dowodzi jedynie częściowej zasadności wniesionej skargi.

Zgodnie z dyspozycją art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., zwanej dalej w skrócie u.p.p.s.a.) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Przy czym na podstawie art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Sąd dokonuje zatem kontroli legalności aktów prawa miejscowego pod względem ich zgodności z prawem materialnym jak i zachowania przez organy planistyczne

przepisów postępowania. Przepis art. 134 u.p.p.s.a. przesądza natomiast, iż Sąd administracyjny nie jest przy tym związany granicami skargi.

Przedmiotem rozpoznania Sądu w niniejszej sprawie jest ocena zgodności z prawem – legalność uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha nr XLI/378/2012 z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulic Piotra Wysockiego – Antka Kochanka w Wałbrzychu.

Stosownie do art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej jako u.s.g.) każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Oznacza to, że w pierwszej kolejności obowiązkiem Sądu jest zbadanie, czy wniesiona skarga spełnia wymogi formalne jak wcześniejsze bezskuteczne wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia oraz zachowanie terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Jak wynika z akt sprawy, skarżąca spółka dopełniła powyższego wymogu i zgodnie z art. 53 § 2 u.p.p.s.a. zachowała termin do złożenia skarg. Następnie należy wskazać, że w myśl art. 101 ust. 1 u.s.g. spółce przysługuje legitymacja skargowa. W niniejszej sprawie bezsporne jest, że skarżąca jest właścicielem działek (szczegółowo wskazanych w uzasadnieniu do skargi) znajdujących się na terenie objętym kwestionowanym planem. Jeżeli rozwiązanie planu w jakikolwiek sposób ograniczają sposób korzystania z prawa własności – a tak dzieje się w omawianej sytuacji – to właściciel, wywodząc swój interes prawny z art. 140 k.c. może mówić o jego naruszeniu. To naruszenie umożliwia skarżącemu zgodnie z wolą ustawodawcy zaskarżanie całej uchwały. W rozpoznawanej sprawie w ocenie sądu skarżąca spółka wykazała, że w odniesieniu do jej przypadku istnieje związek przyczynowy pomiędzy uchwałą w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a jej własną, prawnie gwarantowaną sytuacją i na czym to naruszenie polega.

W badanej sprawie skarżący podmiot domaga się stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego nie tylko w części dotyczącej nieruchomości stanowiących jego własność ale całości planu.

Wobec zgłoszonego w skardze żądania przyjdzie zaznaczyć, że w myśl poglądów prezentowanych w orzecznictwie, aby stwierdzić nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego konieczne jest ustalenie, że uchwała obarczona jest wadami kwalifikowanymi, tj. istotnymi. Wady nieistotne nie stanowią przesłanki do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy (vide: wyrok NSA z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 412/11).

W ocenie Sądu rozpoznającego sprawę, takimi kwalifikowanymi wadami nie jest obarczona cała zaskarżona uchwała. Biorąc natomiast pod uwagę stopień i zakres tej wadliwości uzasadnione jest stwierdzenie nieważności jedynie części kwestionowanych w skardze przepisów.

Odnosząc się wobec tego w pierwszej kolejności do tych spośród zarzutów skargi, które w ocenie Sądu zasługiwały na uwzględnienie, za najbardziej uzasadnione, a zarazem zasadniczy z uwagi na interes prawny spółki, uznany został zarzut dotyczący naruszenia art. 6 ust. 2 w zw. z art. 3 ust. 1 i 4 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 140 k.c. poprzez przekroczenie granic przysługującego gminie władztwa planistycznego i nadmierne ograniczenie uprawnień skarżącej strony związanych z prawem własności nieruchomości położonych na terenie objętym planem.

W skardze, a wcześniej w wezwaniu, spółka podniosła, że Rada przyjmując zaskarżoną uchwałę naruszyła przysługujące spółce prawo do nieruchomości uniemożliwiając korzystanie z niej, a przejawiające się w zbyt daleko posuniętym ograniczeniu jej uprawnienia nie znajdującym uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. W zaskarżonym planie należące do spółki działki – teren oznaczony symbolem „PU.1” przeznaczony został dla obiektów przemysłowych, baz, składów, magazynów oraz usług innych niż chronione, a także dla bocznic kolejowej. Zgodnie z § 14 ust. 3 uchwały na terenie oznaczonym „PU.1” działalność produkcyjna i przetwórcza, a także magazynowanie, gromadzenie, składowanie oraz załadunek i rozładunek surowców oraz produktów na spornym terenie może się odbywać wyłącznie w budynkach, które skutecznie powstrzymują emisje ewentualnych uciążliwych oddziaływań.

W takim stanie sprawy wymaga zauważenia utrwalony w orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd, zgodnie z którym organ planistyczny nie może kształtować w sposób dowolny przeznaczenia nieruchomości. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98 (OTK 2000, nr 1, poz. 3) stwierdził, że dopuszczalność ograniczeń prawa własności, tak samo jak wszelkich innych konstytucyjnych praw i wolności jednostki, musi być oceniana także z punktu widzenia ogólnych przesłanek ustanowionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w szczególności z punktu widzenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji).

Nadto Trybunał stwierdził, że ograniczenia prawa własności dopuszczalne są tylko w zakresie, w jakim nie naruszają „istoty” tego prawa (art. 64 ust. 3 in fine Konstytucji RP, pokrywający się zresztą z ogólną zasadą z art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP). Trybunał Konstytucyjny wskazał też, że art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji RP szczególnie nacisk położył na kryterium „konieczności w demokratycznym państwie”. Zdaniem Trybunału oznacza to, że każde ograniczenie praw i wolności jednostki musi być w pierwszym rzędzie oceniane w płaszczyźnie pytania, czy było ono „konieczne”, czyli innymi słowy, czy tego samego celu (efektu) nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela, bo słabiej (bardziej płytko) ingerujących w sferę jego praw i wolności.

Również Europejski Trybunał Praw Człowieka, w wyroku z dnia 20 lipca 2004 r., sygn. akt 37598/97 (Lex nr 139381) stwierdził, że: „ingerencja w prawo do poszanowania mienia musi jednakże zachowywać sprawiedliwą równowagę pomiędzy wymogami interesu publicznego lub powszechnego społeczności a wymogami ochrony podstawowych praw jednostki. Troska, by osiągnąć tę równowagę, jest odzwierciedlona w strukturze art. 1 Protokołu nr 1 jako całości, który winien być odczytywany w świetle ogólnej zasady prawnej wskazanej w zdaniu pierwszym. W szczególności musi zostać zachowana rozsądna relacja proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a celem, który ma zostać zrealizowany przy użyciu jakiegokolwiek środka pozabawiającego osobę jej własności lub kontrolującego korzystanie z niej”.

W orzeczeniu z 26 kwietnia 1995 r., K 11/94 (OTK 1995, nr 1, poz. 12) Trybunał Konstytucyjny wyraził natomiast pogląd, że dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, oraz czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

W ocenie Sądu, analiza treści zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha, uzasadnienia do niej, jak również argumentacji przedstawionej w odpowiedzi na skargę wskazuje na to, że nie zostały zachowane przywołane aspekty zasady proporcjonalności, co oznacza przekroczenie przez ten organ zakresu swobody regulacyjnej w procesie uchwalania planu. W zaskarżonej uchwale Rada niewątpliwie naruszyła zarówno przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jak i art. 1 Protokołu nr 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Przede wszystkim dlatego, że ograniczyła możliwość korzystania z należącej do spółki nieruchomości poprzez wprowadzenie ograniczenia w zakresie prowadzenia na niej działalności produkcyjnej i przetwórczej, a także magazynowania, gromadzenia, składowania oraz załadunku i rozładunku surowców oraz produktów wyłącznie w budynkach, które skutecznie powstrzymają emisję ewentualnych uciążliwych oddziaływań, nie mając ku temu – a w każdym razie nie wskazując – zasadnych przesłanek. W tej części rozważań podkreślić należy, że organ planistyczny w odpowiedzi na skargę wskazał m.in., że teren gdzie znajduje się sporna działka wraz z boczną koleją, graniczy z zespołem Kopalni „Julia” wpisanym do rejestru zabytków, poddanym obecnie rewaloryzacji i rewitalizacji głównie na cele kulturowe i edukacyjne. Rada założyła, że tego rodzaju sąsiedztwa jest w oczywisty sposób kolizyjne, ponieważ prowadzenie działalności przemysłowej i usługowej w zakresie prowadzenia odzysku, magazynowania, zbierania, składowania materiałów węglopochodnym, opon, biomasy, oraz wszelkich materiałów mogących być wyeksportowanych drogą kolejową może być generatorem różnych niepożądanych oddziaływań zarówno mierzalnych, jak hałas i pylenie, czy niemierzalnych, jak choćby negatywnie odbieranych wizualnie w sąsiedztwie centrum kulturowo-edukacyjnego potencjalnie składowanych materiałów odpadowych. Tymczasem analiza części graficznej planu wskazuje na to, że zaprezentowany argument został podniesiony na użytek niniejszego postępowania, a organ planistyczny dokonując ograniczenia możliwości korzystania z należącej do spółki nieruchomości nie dokonał należytej oceny i nie wyważył, czy takie ograniczenie pozostaje w rozsądnej relacji proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a celem, który ma zostać zrealizowany przy użyciu środka, a który niewątpliwie w sposób istotny ogranicza spółkę w możliwościach korzystania z przysługującego jej prawa własności. Zdaniem Sądu organ planistyczny nie przedstawił żadnych dowodów, które uzasadniałyby przyjęte w planie ustalenia. Uzasadnienie przyjętych rozwiązań nie wynika z materiałów planistycznych przedstawionych przez organ. Należy w tym miejscu podkreślić, że to z dokumentów przedstawionych przez organ powinno wynikać, że organy Gminy szczegółowo rozważyły, a następnie wyjaśniły, jasno i przekonująco, dlaczego na terenie „PU.1” wprowadziły aż tak daleko idące ograniczenia dotyczące sposobu prowadzenia działalności gospodarczej, które niewątpliwie w sposób istotny uszczuplają uprawnienia właścicielskie. Oczywiście jest, że rada gminy, w granicach przysługującego gminie władztwa planistycznego (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.), w ramach którego rada gminy ustala w miejscowym planie przeznaczenie terenów, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określa sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy, może wprowadzać do planu miejscowego zapisy powodujące ograniczenia w ko-

rzystaniu z prawa własności. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym szeroko określają granice, w jakich gmina może podejmować rozstrzygnięcia w sferze planowania przestrzennego i – mając wyłączną kompetencję do planowania miejscowego, może samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu. Jednakże podkreślić należy, że władztwo to nie może być traktowane jako niczym nieuzasadniona ingerencja gminy w prawa właścicielskie, ingerencja ta nie może bowiem prowadzić do nadużycia przysługujących gminie uprawnień. Innymi słowy gmina – kształtując sposób zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, nie może tego władztwa nadużywać. Wymaga to od gminy wnikliwego i wszechstronnego rozważenia interesu indywidualnego i publicznego, tak aby nie narazić się na zarzut dowolności i nadużycia władztwa planistycznego. Organy gminy winny zatem przedstawić uzasadnienie do przyjętych w planie rozwiązań oraz przekonywującą argumentację dotyczącą zasadności przyjętych rozwiązań planistycznych oraz uzasadnić ich celowość. Takie uzasadnienie przyjętych rozwiązań, a także rozważenie poszczególnych sprzecznych interesów uczestników w procesie planowania przestrzennego winno mieć miejsce już na etapie uwag do planu wnoszonych na podstawie art. 18 u.p.z.p. W przypadku natomiast wniesienia skargi do Sądu rada gminy winna w sposób wszechstronny i wnikliwy uzasadnić prawidłowość przyjętych rozwiązań planistycznych, ich celowość i słusność w odniesieniu do konkretnych kwestionowanych rozwiązań i postanowień planu. Powyższe ma na celu wykluczenie zarzutu naruszenia przez gminę władztwa planistycznego poprzez jego nadużycie, co w świetle art. 28 ust. 1 u.p.z.p. stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu i daje podstawę do stwierdzenia nieważności planu lub jego części (vide wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 listopada 2012 r., sygn.. akt II SA/Gd 257/12).

W badanym przypadku z nałożonych przez u.p.z.p. obowiązków wszechstronnego i wnikliwego uzasadnienia prawidłowości przyjętych rozwiązań planistycznych organ planistyczny się nie wywiązał. Przedstawione w skardze stanowisko spółki znane było Radzie już na etapie składania uwag. Następnie zostało obszernie przedstawione w skierowanym do Rady wezwaniu do usunięcia naruszenia interesu prawnego. W reakcji na to wezwanie do skarżącego podmiotu, zamiast odpowiedzi udzielonej w formie uchwały przez Radę Miejską Wałbrzycha, zostało skierowane nie znajdujące umocowania w przepisach u.p.z.p. pismo przewodniczącego Rady Miejskiej, w którym w sposób lakoniczny wskazano na brak podstaw do uwzględnienia wezwania.

Reasumując, Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że Rada Miejska nie wykazała przyczyn wprowadzenia na terenie oznaczonym symbolem „PU.1” powyżej opisanych ograniczeń. Co za tym idzie, należało stwierdzić, że Rada – podejmując zaskarżoną uchwałę, nadużyła przysługującego jej władztwa planistycznego, ponieważ wprowadziła na działkach należących do spółki ograniczenia, których nie była w stanie uzasadnić. Podkreślić w tym miejscu należy, że ograniczenie w zakresie korzystania z prawa własności przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może być konieczne, lecz jedynie przy zastosowaniu niezbędnych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotu, którego prawo własności ulegnie ograniczeniu. W niniejszej sprawie organ nie wykazał niezbędności wprowadzenia ww. zapisów. Nie przedstawił bowiem w sposób nie budzący wątpliwości i pozwalający na akceptację, motywów, którymi kierował się – odgraniczając możliwość korzystania z należące do spółki nieruchomości. Powyższe powoduje, że organ nie dopełnił wymogu takiego uzasadnienia swojego stanowiska, które umożliwiałoby uznanie, że interes zarówno publiczny, jak i spółki, zostały należycie wzięte pod uwagę i wnikliwie rozpatrzone. Jest to bardzo istotne, ponieważ własność, która doznaje w miejscowym planie ograniczeń, podlega konstytucyjnej ochronie (art. 21 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji RP). Zgodnie zaś z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą przy tym naruszać istoty wolności i praw. Zatem, wprowadzając opisane ograniczenia, Rada winna była rozważyć czy jest to konieczne dla ochrony wartości, którymi się kierowała. Winna była także rozważyć, czy wartości te można chronić w inny sposób, w tym mniej dolegliwy dla skarżącej spółki.

Z nadużyciem przysługującego Radzie władztwa planistycznego i naruszeniem zasady proporcjonalności wiąże się zarzut naruszenia art. 1 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez nieuwzględnienie przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego walorów ekonomicznych przestrzeni. Wynikający z art. 1 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wymóg uwzględnienia walorów ekonomicznych przestrzeni oznacza obowiązek oceny terenów pod względem ich przydatności do różnych przeznaczeń, z uwzględnieniem wszystkich czynników istniejących na danym terenie, które mogą mieć wpływ na możliwość inwestowania. Organ planistyczny dokonując przeznaczenia terenu, winien uwzględnić wszystkie czynniki, które powodują, że najlepszym wykorzystaniem danego terenu będzie ten, który przypisany zostanie w miejscowym planie.

Mając na uwadze wykazanie w skardze stanowisko nie bez znaczenia dla oceny kwestionowanych ustaleń planu powinna mieć także zasada swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Dopuszczalność ograniczenia wolności gospodarczej w tym przypadku winna być rozpatrywana z punktu widzenia zasady proporcjonalności, a więc ze względu na ochronę innych wartości konstytucyjnych, a w szczególności bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób. Te bowiem wartości dookreślają ogólne pojęcie interesu publicznego.

W świetle powyższych ustaleń Sąd stwierdził, że organ – ustalając kwestionowane w skargach zasady zagospodarowania dla terenu PU.1 nadużył przysługującego mu władztwa planistycznego i naruszył zasadę proporcjonalności, a co za tym idzie naruszył zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Poza zarzutem naruszenia przez Radę Miejską zasady proporcjonalności w wążeniu interesów publicznych i indywidualnych, co znalazło wyraz we wprowadzeniu do planu ograniczeń w możliwości korzystania z nieruchomości, skarżąca spółka zarzuca także nieważności § 3 ust. 5 zaskarżonej uchwały. Zaskarżonym przepisem wprowadzono zakaz wznawiania wydobywania kopalin określonych w ust. 4, przed wprowadzeniem odpowiednich zabezpieczeń obiektów budowlanych na obszarze planu miejscowego. W przyjętym brzmieniu regulacja w skarżonym przepisie wykracza poza zakres władztwa planistycznego, wkraczając w kompetencje organów administracji geologicznej. Zgodnie z art. 30 ust. 2 u.p.g.g., wyłącznie w udzielonej przez właściwy organ administracji geologicznej koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża możliwe jest określenie innych wymagań dotyczących wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska. Takim wymaganiem z zakresu bezpieczeństwa powszechnego jest przewidziany w uchwale wymóg dotyczący wprowadzenia odpowiednich zabezpieczeń obiektów budowlanych przed przystąpieniem do wydobywania kopaliny ze złoża. W efekcie w ocenie Sądu, należy uznać, że w sprawie doszło do wkroczenia przez Radę Miejską w kompetencję organów administracji geologicznej do określania wymagań dotyczących wykonywania działalności objętej koncesją na wydobywanie kopaliny ze złoża, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego.

Rozpoznając niniejszą sprawę Sąd stwierdził również nieważność § 4 ust. 3, ust. 9 i ust. 10 zaskarżonej uchwały. W § 4 ust. 3 uchwały Rada przeznaczyła „Lisią Sztolnię” na cele muzealne lub udostępnienie dla celów poznawczych i turystycznych. W § 4 ust. 9 dopuściła przeznaczenie na cele muzealne podziemnych korytarzy Kopalni „Julia” oznaczonych na rysunku planu symbolami k-1 i k-2, jak również według § 4 ust. 10 korytarz oznaczony symbolem „k-3” przeznaczony został na cele muzealne oraz dla udostępniania korytarzy k-1 i k-2.

Podając motywy uwzględnienia w tym zakresie skargi przede wszystkim należy wskazać, że Rada gminy, jako organ ustawowo odpowiedzialny za uchwalenie prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego, posiada w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o losach wszczętej procedury planistycznej. Owa samodzielność i swoboda nie jest jednak nieograniczona. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Rada gminy jest więc związana granicami przedmiotowymi zakresu planu miejscowego wyznaczonymi przez u.p.z.p., co oznacza, że samodzielnie może określać treść regulacji objętej planem wyłącznie w granicach upoważnienia zawartego w ustawie. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., rada gminy jest obowiązana do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów. Rada nie może więc w toku prac planistycznych ustalać przeznaczenia oraz sposobu korzystania z konkretnie wskazanych obiektów. Podstawy do ustalenia przeznaczenia i sposobu korzystania z indywidualnie oznaczonego obiektu nie stwarza również potrzeba uznania takiego obiektu za zasługujący do objęcia dodatkową ochroną.

Ostatnim z uwzględnionych przez Sąd zarzutów skargi dotyczy § 12 ust. 8 uchwały. Odnosząc się do tego zarzutu, Sąd zgadza się z autorem skargi podnoszącym brak określenia warunków zagospodarowania terenu, w przypadku w którym Rada określiła dla danego terenu przeznaczenie. Zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 2 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej. Na podstawie natomiast art. 15 ust. 3 pkt 5 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb teren służący organizacji imprez masowych. Według § 4 pkt 11 r.M.I. ustalenia dotyczące obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej, a także obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji, powinny zawierać opis planowanych działań, określenie oczekiwanych rezultatów, w tym dotyczących parametrów zabudowy lub infrastruktury, oraz nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, wynikające z przyjętych celów. W przypadku terenów służących organizacji imprez masowych zgodnie z § 4 pkt 12 r.M.I. ustalenia planu powinny zawierać określenie zasad

wyposażania tych terenów w urządzenia techniczne i budowlane oraz nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, wynikające z przeznaczenia tych terenów. Jak natomiast wynika z treści § 12 ust. 8 miejscowego planu linie rozgraniczające teren „U.1” stanowią jednocześnie granice obszaru rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej (pkt 1) oraz granice terenu służącego organizacji imprez masowych (pkt 2). W konsekwencji zgodzić się należy z autorem skargi, że zaskarżona uchwała faktycznie określiła obszar rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej oraz obszar służący organizacji imprez masowych. Konsekwencją powyższego jest obowiązek określenia w planie miejscowym zasad wyposażania tego terenu w urządzenia techniczne i budowlane.

Odnosząc się do pozostałych zarzutów skargi stwierdzić przyjdzie, że nie zasługiwały one na uwzględnienie.

W szczególności Sąd nie podziela tych spośród zarzutów zawartych w skardze, w których wskazuje się na niezgodność obszaru objętego planem, wymienionych w załączniku nr 1 do zaskarżonej uchwały z granicami obszaru objętego opracowaniem oznaczonych na dwóch załącznikach do uchwały nr XV/124/2011 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 15 lipca 2011 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulicy Piotra Wysockiego – Antka Kochanka w Wałbrzychu. W tym miejscu należy wskazać, że na podstawie art. 14 ust. 2 u.p.z.p. integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego jest jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu. Ustawodawca nie określił jednak wymogów dotyczących między innymi skali opracowania graficznego, o którym mowa w art. 14 ust. 2 u.p.z.p. Nie wydaje się również słuszne, by wymagać od uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego cech formalnych, które są wymagane od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którego część graficzna winna być sporządzona zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 16 ust. 1 u.p.z.p. Jak pokreślił NSA w wyroku z dnia 1 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 164/10, wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu na odpowiedniej mapie powinno być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości, czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną - uchwała musi precyzyjnie określać, które nieruchomości zostaną objęte planem lub jego zmianą, tak aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest lokalizacja inwestycji celu publicznego. W rozpatrywanym przypadku granice obszaru objętego planem miejscowym określiły załączniki nr 1 i nr 2 do uchwały nr XV/124/2011 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 15 lipca 2011 r. Załączniki te sporządzone zostały na tym samym podkładzie mapowym (mapa topograficzna) w skali 1:10000. Tym co różni załączniki jest rodzaj wyeksponowanych oznaczeń graficznych. Załącznik nr 2 poza naniesionym przebiegiem granic opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego został uzupełniony o oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenu objętego opracowaniem ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha. Niemniej na obu załącznikach granice obszaru objętego projektem planu określone są w sposób identyczny i w pełni się pokrywają. Nie można między nimi wskazać jakiegokolwiek rozbieżności. Wbrew zarzutom skargi taki sposób wyznaczenia granic jest jednoznaczny. Podzielając więc podnoszone w skardze wątpliwości dotyczące poprawności stosowania przez Radę większej ilości załączników graficznych określających granice obszaru objętego planem i nadania im równorzędnego znaczenia, przyjdzie mimo to zauważyć, że w rozpatrywanym przypadku oba załączniki graficzne wypełniają swoją funkcję, a więc można na ich podstawie w sposób jednoznaczny wskazać granice obszaru objętego projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dla przyjętego przez Radę Miejską sposobu określenia granic obszaru objętego planem miejscowym można natomiast znaleźć wytłumaczenie z uwagi na stan faktyczny terenu objętego opracowaniem. Wyznaczając granice planu organy planistyczne powinny bowiem obejmować obiekty budowlane jednym założeniem planistycznym, jednym planem, a nie dwoma (vide: wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 kwietnia 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 757/06). Przyjęta w badanej sprawie technika graficzna pozwala zatem w sposób niebudzący wątpliwości dokonać w tym zakresie wymaganej analizy.

W ocenie Sądu w sprawie nie doszło również do naruszenia § 4 pkt 6 r.M.I. w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez pominięcie obowiązkowego elementu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w postaci wysokości zabudowy dla kategorii terenów oznaczonych symbolem „UPM”, „PU” oraz terenów komunikacji: „KDL”, „KDD” i „KDW” w zakresie zabudowy innej niż budynki, słupy ogłoszeniowe, wolno stojące maszty i inne budowle niebędące obiektami liniowymi w sytuacji, w której miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dopuszcza na danym obszarze realizację innych budowli niż wskazane wyżej obiekty. Plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub

planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. Oznacza to, że przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. należy interpretować w ten sposób, że obowiązkowo należy określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu) jeżeli w planie przewiduje się teren przeznaczony do zabudowy (zob. wyrok NSA z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1343/12). Wbrew zatem stanowisku skarżącej spółki, w zakresie terenów komunikacji: „KDL”, „KDD” i „KDW” oraz terenów oznaczonych symbolem: „UPM”, „PU” i „U” plan zawiera wymagane przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. elementy. W przypadku sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, a w szczególności urządzeń przemysłowych służących do transportu surowców lub produktów istotne jest wskazanie terenów przez które mogą przechodzić. Jak słusznie to zauważył autor odpowiedzi na skargę, w przypadku korytarzy służących do transportu surowców lub produktów szczegółowe precyzowanie wszystkich parametrów byłoby zatem nieuzasadnione. Plan określa więc podstawowy parametr w postaci prowadzenia ich pod powierzchnią terenu, a w strefach ochrony podziemnych zabytkowych korytarzy i ich łączników budowa korytarzy podziemnych nie może wiązać się z wykonywaniem wykopów i prowadzeniem prac ziemnych głębiej niż 5 m pod powierzchnią gruntu.

Z przedstawionych w tym miejscu powodów okazał się bezzasadny także zarzut naruszenia § 4 pkt 9 r.M.I. w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. poprzez pominięcie obowiązkowego elementu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w postaci określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, w szczególności braku określenia parametrów dopuszczanej do lokalizacji na obszarze opracowania sieci podziemnych korytarzy oraz taśmociągów i innych instalacji służących transportowi surowców i produktów oraz brak określenia warunków powiązań tej sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Jak wskazał autor odpowiedzi na skargę, wbrew stanowisku skarżącej, możliwość powiązania pomiędzy hałdą z osadnikami na terenie „S/ZE1” a terenem „PU.1” (należącym m.in. do skarżącej), a znajdującym się na obszarze sąsiedniego planu miejscowego dla rejonowy ulic Piotra Wysockiego i Antka Kochanka, została zapewniona przez wprowadzenie odpowiednich regulacji w obu planach. Umożliwiono także, dzięki podziemnemu prowadzeniu potencjalnie mało konfliktowe, podziemne powiązania komunikacyjne z innymi obszarami, położonymi poza zasięgiem omawianego planu. Warto również wyjaśnić, że nie zachodzi sprzeczność pomiędzy zapisem § 9 ust. 12 pkt 8, który określa na jakich terenach mogą być lokalizowane podziemne korytarze transportu surowców i produktów, a zapisem § 13 ust. 4, nakazującym by transport surowców bądź produktów poza tereny kategorii „S/ZE” mógł być dokonywany wyłącznie za pośrednictwem korytarzy podziemnych. Przeciwnie, ich treść się odpowiednio uzupełnia.

Również nie doszło do naruszenia art. 15 ust. 3 pkt 4a u.p.z.p. poprzez brak wyznaczenia granic terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym w sytuacji, w której w obszarze objętym zaskarżonym miejscowym planem jest realizowana inwestycja celu publicznego w postaci projektu pn. „Rewitalizacja i adaptacja na cele kulturalne byłej KWK Julia”. W przypadku zabytkowych obiektów byłej KWK Julia plan precyzyjnie określa ich lokalizację wraz obszarem zabytkowym objętym ochroną konserwatorską.

Sąd nie podziela zastrzeżeń skarżącej spółki odnoszących do naruszenia przez Radę § 4 pkt 3 r.M.I. w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. Wbrew zarzutom skargi § 3 ust. 2 uchwały nie określa zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, które nie miałyby wynikać z potrzeb ochrony środowiska, w szczególności zaś nie wynikających z żadnych wytworzonych w związku z uchwaleniem zaskarżonego miejscowego planu dokumentów. Przepis ten nakazuje jedynie uwzględniać przy zagospodarowaniu obszaru planu miejscowego występowanie chronionych gatunków roślin i zwierząt podlegających ochronie na mocy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t. jedn. Dz. z 2009 r., nr 151, poz. 1220 ze zm.) i wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych. W tym zakresie odesłanie do przepisów o ochronie przyrody można byłoby uznać za zbędne, chyba że byłoby uzasadnione szczególną potrzebą zapewnienia komunikatywności uchwały czy jej waloru informacyjnego.

W odniesieniu do kolejnego z zarzutów skargi, a dotyczącego oparcia całości prac planistycznych, jak i wszelkich rozstrzygnięć w zakresie uwag oraz wniosków złożonych do planu, w oparciu o zapisy nieaktualnego studium, trzeba wskazać, iż dotyczy on podstawowego wymogu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, określonego w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a jakim jest nałożony na Radę gminy obowiązek sprawdzenia, czy plan miejscowy swoimi postanowieniami nie narusza ustaleń studium. Naruszenie przez plan miejscowy ustaleń studium stanowi samodzielną podstawę do stwierdzenia nieważności odnośnych postanowień planu. W kontekście powyższych uwag wymaga wskazania, że uchwała, która uznaje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego za nieaktualne pozostaje bez wpływu na przystąpienie do sporządzenia planu miejscowego. Uchwała ta wyłącznie ocenia studium, jednak nadal studium pozostaje w obrocie prawnym jako akt kierownictwa wewnętrznego, nie stanowiąc przeszkody dla prowadzenia prac nad nowymi

planami miejscowymi. Z tych też powodów zgodzić się należy z Radą, co do tego, że nie jest usprawiedliwiony pogląd, że powołana uchwała sprawiła, iż miasto nie dysponuje obowiązującym studium. Nieaktualność, po myśli ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie jest tożsama z nieważnością czy uchyleciem aktu prawnego.

Sąd w pełni zgadza się także z Radą w kwestii zarzucanego w skardze naruszenia wyprowadzanych z art. 2 Konstytucji reguł dotyczących przestrzegania poprawnego prawotwórstwa oraz jasności i dookreśloności prawa (w tym zasadę komunikatywności tekstu prawnego sprowadzającą się do jego precyzji i zrozumiałości) poprzez użycie w tekście uchwały sformułowań i zwrotów niedookreślonych lub wieloznacznych, wprowadzenie do tekstu uchwały sformułowań będących zaleceniami nie stanowiącymi elementu normy oraz postanowień niewykonalnych. Wbrew zarzutom skargi użyte w uchwale sformułowania nie są na tyle niekonkretne i nieczytelne aby z ich powodu istniała trudność z prawidłowym stosowaniem uchwały. Również zarzut dotyczący dodatkowych funkcji jakie mają pełnić w przestrzeni publicznej słupy ogłoszeniowe nie może przynieść oczekiwanych w skardze skutków chociażby z uwagi na możliwość uzyskania na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t. jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm.) odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych.

Mając na uwadze przeprowadzone rozważania Sąd stwierdził nieważność jedynie części przepisów zaskarżonej uchwały wymienionych w sentencji wyroku. Sąd nie podzielił stanowiska skarżącej spółki domagającego się stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W ocenie Sądu w sprawie nie doszło bowiem do takiego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, czy istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, które powodowałyby konieczność stwierdzenia w całości nieważności zaskarżonej uchwały.

Z tych też przyczyn Wojewódzki Sąd Administracyjny, na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 94 ust. 1 u.s.g., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części opisanej w pkt I sentencji wyroku, zaś dalej idącą skargę oddalił na podstawie art. 151 u.p.p.s.a. (pkt II sentencji wyroku).

O zakresie wykonania zaskarżonej uchwały orzeczono na podstawie art. 152 u.p.p.s.a, zaś o kosztach postępowania na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 u.p.p.s.a. oraz § 14 ust. 2 pkt 1 lit. c Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.).