



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 lutego 2017 r.

Poz. 822

WYROK NR II SA/WR 339/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 5 sierpnia 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

sędzia WSA Anna Siedlecka
sędzia NSA Halina Kremis (spr.)
sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Protokolant

starszy sekretarz sądowy Patrycja Kikosicka-Jędrzejczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 23 lipca 2014r.

sprawy ze skarg Wojewody Dolnośląskiego i spółki MO-BRUK S.A. z/s w Niecwi
na uchwałę Rady Miejskiej Wałbrzycha
z dnia 20 lutego 2014 r. nr LVIII/593/2014

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego
w rejonie ulic Małopolskiej i Górniczej w Wałbrzychu

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w następującym zakresie: § 4 ust. 3 we fragmencie „w szczególności”, § 23 ust. 2 we fragmencie „i warunek zachowania istniejącej wartościowej zieleni wysokiej”;**
- II. dalej idącą skargę Wojewody Dolnośląskiego oddala;**
- III. oddala skargę spółki MO-BRUK S.A. z/s w Niecwi;**
- IV. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie opisanym w p. I niniejszego wyroku;**
- V. zasądza od Miasta Wałbrzych na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył skargę na uchwałę Rady Miejskiej Wałbrzycha nr LVIDI593/2014 z dnia 20 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulic Małopolskiej i Górniczej w Wałbrzychu. Wojewoda, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j. t. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270), zaskarżył: (po cofnięciu skargi w części) § 4 ust. 3 zd. 2. we fragmencie: „w szczególności”, § 14 ust. 5, § 23 ust. 2 we fragmencie: „i warunek zachowania istniejącej wartościowej zieleni wysokiej” uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha nr LVIII/593/2014 z dnia 20 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulic Małopolskiej i Górniczej w Wałbrzychu.

Wnosząc o stwierdzenie nieważności uchwały poprzez podjęcie z istotnym naruszeniem prawa, wskazanych unormowań z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 – zwanej dalej ustawą) w zw. z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. zwanego dalej rozporządzeniem) i w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), § 14 ust. 5 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w zw. z art. pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jedno Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.), § 23 ust. 2 we fragmencie: „i warunek zachowania istniejącej wartościowej wysokiej” z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji. Na uzasadnienie organ nadzoru wskazał, że na sesji dnia 20 lutego 2014 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.) w zw. z uchwałą Rady Miejskiej Wałbrzycha nr XLIII/388/13 z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pokopalnianego w rejonie ulic Małopolskiej i Górniczej w Wałbrzychu, po stwierdzeniu, że projekt planu nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej Wał nr XII154/99 z dnia 30 czerwca 1999 r. z późno zm., Rada Miejska Wałbrzycha podjęła uchwałę nr LVIII/593/2014 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulic Małopolskiej i Górniczej w Wałbrzychu. W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego tej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie wskazanych w petitum skargi fragmentów uchwały z istotnym naruszeniem prawa. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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 w części. Przeprowadzona ocena zgodności z prawem uchwały spowodowała stwierdzenie, że organ stanowiący Gminy Miejskiej Wałbrzych uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego – w zanegowanym zakresie – naruszył zasady sporządzania planu miejscowego. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby naruszenie miało charakter istotny. Oznacza to, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

I) mocą § 4 ust. 3 uchwały rada postanowiła, że: „Na rysunku planu przedstawiono przebiegi nieprzekraczalnych linii zabudowy. Regulacjom liniami zabudowy nie podlegają w szczególności wykusze, zadaszenia przedwejsciowe oraz okapy wysunięte mniej niż 1,2 m poza obrys rzutu budynku”. Pismem z dnia 4 kwietnia 2014 r. znak NK_N.4131.144.3.2014.AZ5 Wojewoda Dolnośląski zwrócił się do przewodniczącej Rady Miejskiej Wałbrzycha o wyjaśnienie czy użyty zwrot „w szczególności” oznacza, że regulacji linii zabudowy nie podlegają jeszcze inne elementy nieokreślone w uchwale. W odpowiedzi pismem z dnia 8 kwietnia 2014 r. znak BRM.0004.8.2014 Przewodnicząca Rady Miejskiej poinformowała, że celem tego zapisu było „wyłączenie spod rygorów zabudowy wymienionych enumeratywnie elementów budynków (wykusze, zadaszenia, oraz innych elementów mogących występować na elewacjach, niemożliwy do zidentyfikowania i precyzyjnego wymienienia na etapie uchwalania planu. Mogą to być na przykład: uchwyty do umieszczania na elewacjach flag, anteny telewizji satelitarnej, trójwymiarowe elementy reklamowe, klimatyzatory, itp.”. Dalej wskazała, że w wyliczeniu podano najbardziej prawdopodobne elementy poprzedzając wyliczenie określeniem „w szczególności”. Ponadto zwrot „w szczególności” nie dotyczy możliwości wyłączenia spod rygorów linii zabudowy

samych budynków. W części pisma powołano się na brzmienie § 153 załącznika nr 1 do rozporządzenia Prezesa ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr poz. 908).

Na mocy art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz zabudowy i gabaryty obiektów. Wedle zaś § 4 pkt 6 rozporządzenia stanowiącego uszczegółowienie tego przepisu ustawy, ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabaryty i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

Jak stanowi art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”. Pochodną ustanowioną w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Oznacza to, że normy stanowione przez prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, czyli taki wymóg stawiany powinien być w szczególności aktom prawa miejscowego, jako stanowiącym prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły.

W demokratycznym państwie prawnym obywatel nie może ponosić konsekwencji ewidentnych błędów i zaniedbań prawodawcy, w tym zwłaszcza takich, które powodują niepewność co do znaczenia sformułowań przepisów prawnych. Podstawowym obowiązkiem w zakresie tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym jest przestrzeganie reguł poprawnej legislacji, w tym określoności przepisów prawa. O stanie praworządności w państwie można mówić, gdy zrealizowane zostaną łącznie postulaty, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. W demokratycznym systemie prawa należy stworzyć warunki, w których przepis prawa będzie powszechnie dostępny i zrozumiały, a brak tłumaczenia nie może prowadzić do pogorszenia sytuacji adresatów przepisów aktów miejscowych będących aktami prawa miejscowego kształtującymi sposób wykonywania prawa własności.

W rozpatrywanym przypadku mamy do czynienia z niejasnym sformułowaniem § 4 ust. 3 zd. 2. uchwały, z którego nie wynika w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości jakie elementy nie podlegają regulacji liniami zabudowy. Nie można w przyjętym wyjaśnieniu przewodniczącej rady miejskiej. podkreślenia bowiem wymaga, że w samej uchwale nie określono definiowanego tam pojęcia. Dopiero z pisma przewodniczącej, a nie z samej uchwały dowiadujemy się, że celem rady było wyłączenie spod linii zabudowy „innych elementów mogących występować na elewacjach”. Również wyłączenie z tego pisma wynika, że spod regulacji linii zabudowy nie wyłączono samych budynków. Odnosząc się do powołanego § 153 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” należy wskazać, że zgodnie z tym przepisem: definicję zakresową (wyliczającą elementy składowe zakresu) formułuje się w jednym przepisie prawnym i obejmuje się nią cały zakres definiowanego pojęcia. 2. Jeżeli wyliczenie wszystkich elementów zakresu definiowanego pojęcia w jednym przepisie prawnym nie jest możliwe, w definicji wyraźnie zaznacza się, że tekst tej samej lub innej ustawy zawiera nadto elementy uzupełniające tę definicję, w szczególności przez użycie zwrotu: „..... i inne wskazane w przepisach „. 3. Jeżeli nie jest możliwe sformułowanie definicji, o której mowa w ust. 1 lub 2, można objaśnić znaczenie danego określenia przez przykładowe wyliczenie jego zakresu, wyraźnie wskazując przykładowy charakter wyliczenia przez posłużenie się zwrotami: w szczególności” albo „zwłaszcza”. Wyliczenia zawartego w § 4 ust. 3 zd. 2. uchwały nie można uznać za definicję zakresową, albowiem nie wskazuje definiowanego zakresu. Innymi słowy nie wiadomo czego dotyczy przykładowe wyliczenie zawarte w tym przepisie uchwały. Nie wiadomo jakie pojęcie jest definiowane. Wątpliwości takie prowadzą do sytuacji, w której dopiero na etapie wykonywania uchwały inny organ niż Rada Miejska, w innej drodze niż poprzez ustalenia planu miejscowego, decydował będzie o tym, jakie elementy zabudowy, nie wymienione enumeratywnie w § 4 ust. 3 zd. 2. uchwały, nie podlegają regulacji liniami zabudowy. Rozwiązanie takie stoi w sprzeczności z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w zw. z § 4 pkt 6 rozporządzenia nakazującymi określić linie zabudowy w planie miejscowym. Wobec tego zasadnym jest stwierdzenie, że § 4 ust. 3 zd. 2. uchwały we fragmencie: „w szczególności” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w zw. z § 4 pkt 6 rozporządzenia i w zw. z art. 2 Konstytucji RP, co uzasadnia wniosek o stwierdzenie jego nieważności.

Z kolei wedle § 23 ust. 2 uchwały: „Ustala się zakaz lokalizowania zabudowy i za-chowania istniejącej wartościowej zieleni wysokiej.”. Wobec tego Wojewoda Dolnośląski pismem z dnia 4 kwietnia 2014 r. wystąpił do Przewodniczącej Rady Miejskiej o wyjaśnienie (między innymi) pojęcia wartościowej zieleni wysokiej” (§ 23 ust. 2).

W odpowiedzi, przewodnicząca wskazała, że mocą § 23 ust. 2 uchwały rada wprowadziła m.in. zachowania istniejącej wartościowej zieleni wysokiej na terenach 9Z, IOZ, 11Z, 12Z, 13Z. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy w planie miejscowym określa się o zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Zasady te powinny w planie miejscowym zostać określone w sposób precyzyjny. Przewodnicząca rady miejskiej wskazała, że: „Wartościowa zieleń wy ust. 2) to określenie użyte w planie w znaczeniu powszechnie zrozumiałym – jak ust. 1 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej przywołanego wyżej.”. O ile nie budzi wątpliwości pojęcie zieleni wysokiej, o tyle nie wiadomo, jaka zieleń wysoka posiada walor wartościowej i w związku z tym powinna zostać zachowana, więcej, z treści § 23 ust. 1 uchwały oraz dalszych wyjaśnień przewodniczącej obowiązkiem zachowania powinna zostać objęta wszelka zieleń wysoka, a nie tylko „wartościowa”. Po pierwsze bowiem, jak czytamy w § 23 ust. 1 uchwały „Tereny zieleni przeznaczonej do zachowania” co oznacza, że zachowaniu podlega wszelka występująca na tym obszarze. Po drugie przytoczyć należy wyjaśnienia przewodniczącej w tym zakresie: „Wartościowa zieleń wysoka występuje na terenach istniejącej nieurządzonej zieleni wysokiej, przeznaczonej do zachowania. W ramach wykonania planu przewiduje się pozostawienie tych terenów jako zielonych, ale niezbędne jest jego uprzątnięcie, możliwe było korzystanie z tych terenów. Tak więc zachowaniu będą podlegały drzewa, stanowiące wartościowa zieleń wysoka.”.

Wobec powyższego stwierdzić należy, że zasady ochrony przyrody regulowane dla terenów 9Z, IOZ, 11Z, 12Z, 13Z określone zostały w sposób niejednoznaczny, co oceniane być winno jako istotne naruszenie prawa poprzez naruszenie wyrażonej w art. 2 Konstytucji określoności prawa. Nie do zaakceptowania na tle art. 15 ust. 2 pkt 3 sytuacja, w której poza planem miejscowym miałyby być doprecyzowane zasady przyrody poprzez dokonywaną przez niewiadomy organ ocenę, jaka zieleń wysoka posiada wartościowej i w związku z tym podlega zachowaniu, a jaka nie.

W związku z tym zasadnym jest stwierdzenie, że § 23 ust. 2 uchwały we fragmencie: „i warunek zachowania istniejącej wartościowej zieleni wysokiej” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP, co wniosek o stwierdzenie jego nieważności.

III. Mocą § 14 ust. 5 uchwały Rada postanowiła: „Ścieki komunalne należy odpro do systemu sieci kanalizacyjnych.”.

Wojewoda zwrócił się do przewodniczącej rady miejskiej o udzielenie wyjaśnień co do przyczyn wprowadzenia w § 14 ust. 5 wymogu odprowadzania ścieków komunalnych do sieci kanalizacyjnych z pominięciem możliwości korzystania z przydomowych oczyszczalni ścieków. W odpowiedzi przewodnicząca podała, że na obszarze objętym planem budowa sieci boalizacyjnej nie jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona. Co więcej – obszar objęty planem jest skanalizowany. Wedle art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Jak stanowi art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych”. Z przepisu tego wynika zatem, że ustawodawca przewidział dwie sytuacje korzystania z przydomowej oczyszczalni ścieków. Po pierwsze zatem możliwość taką przewidział w sytuacji, gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, a więc sieć faktycznie nie istnieje. Po drugie możliwość taka istnieje w sytuacji, gdy sieć istnieje, albowiem przyłączenie do sieci kanalizacyjnej (a więc już istniejącej) nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków. Tym samym nie można przyjąć wyjaśnień gminy, że uzasadnieniem obowiązku przyłączenia do sieci kanalizacyjnej z wyłączeniem możliwości korzystania z przydomowej oczyszczalni ścieków jest fakt, że cały teren jest skanalizowany. W związku z powyższym uznać należy, że § 14 ust. 5 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W skardze spółki MO-Bruk na tę samą uchwałę pełnomocnik zaskarżył ją w całości zarzucając jej naruszenie a) art. 21 w związku z art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i art. 140 kc, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji poprzez naruszenie prawa własności nieruchomości skarżącej unie-

możliwujące jej korzystanie z niego, a przejawiające się w zbyt daleko posuniętym ograniczeniu jego uprawnień nie wynikającym z obowiązujących przepisów prawa, b) art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717) dalej: upzp) w zw. z § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) poprzez brak określenia przeznaczenia terenu oraz sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a określenie sposobu zachowania terenu – por. § 16 ust. 1 § 4 ust. 2 uchwały, co w konsekwencji powoduje brak możliwości określenia przeznaczenia nieruchomości skarżącej według nowych postanowień planu, c) uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sytuacji, w której Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha zatwierdzone uchwałą z dnia 30 czerwca 1999 r., zmienione uchwałą z dnia 10 lipca 2003 r., zmienione uchwałą z dnia 28 marca 2008 r., oraz uchwałą z dnia 28 listopada 2011 r. 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 nieaktualnego studium w sytuacji, w której Rada Miejska Wałbrzycha od dnia podjęcia uchwały stwierdzającej nieaktualność studium nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium, tj. w sytuacji naruszenia przez Radę Miejską Wałbrzycha art. 32 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, d) art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez nieuwzględnienie zasad kształtowania polityki przestrzennej, co w konsekwencji spowodowało, iż uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie odpowiada podstawowym wymogom w zakresie uwzględnia walorów architektonicznych, krajobrazowych i ekonomicznych, naruszając tym samym dotychczasowy sposób wykorzystywania terenu objętego zmianami, e) art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenie pojęć niedookreślonych – por. § 13 ust. 6 pkt 8), § 14 ust. 4, § 15 ust. 3, § 16 ust. 3, § 20 ust. 6 uchwały, co w rezultacie uniemożliwia wykładnię planu, f) art. 20 i 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w zw. z art. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r. (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 672), poprzez nieuzasadnione ograniczenie swobody działalności gospodarczej, polegające na ustanowieniu norm w akcie prawa miejscowego, uniemożliwiających rozbudowę dotychczas prowadzonego przez skarżącą przedsięwzięcia.

Zważywszy na powyższe strona skarżąca wnosi o 1. stwierdzenie zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nieważności w całości uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha nr LVIII/593/2014 z dnia 20 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulic Małopolskiej i Górniczej w Wałbrzychu; 2. połączenie do łącznego rozpoznania w trybie art. 111 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, niniejszej sprawy i sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na tę uchwałę, przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu do sygn. akt II SA/Wr 339/14; 3. zasądzenie na rzecz skarżącej zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych. Na uzasadnienie strona skarżąca wskazała, że w dniu 20 lutego 2014 r. Rada Miejska Wałbrzycha podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulic Małopolskiej i Górniczej w Wałbrzychu (zwana dalej uchwałą oraz planem). Uchwała swoim zakresem obejmuje nieruchomości stanowiące własność skarżącej, położone w Wałbrzychu przy ul. Górniczej, a oznaczone jako działki ewidencyjne numer 26/40, 26/38, 26/32, 26/36, 26/42, 26/43, 26/1, 26/37, 6/31, obręb 40 Podgórze w Wałbrzychu. Według załącznika numer 1 do uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha pn. „Rysunek planu” działki ewidencyjne oznaczone zostały symbolami 1 ZP (tereny zieleni urządzonej), 2OAG (tereny zakładów gospodarowania odpadami i aktywności gospodarczej). 4AG (tereny aktywności gospodarczej), 3U,AG (tereny usług i aktywności gospodarczej).

Po rozpoczęciu procedury planistycznej w terminie oznaczonym w obwieszczeniu Prezydenta Miasta Wałbrzycha o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulicy Małopolskiej i Górniczej w Wałbrzychu, przeznaczenie działek ewidencyjnych o numerach 26/38,26/32,26/1,26/37,26/310bręb 40 Podgórze: 1. jako przeznaczenie podstawowe: tereny składowisk odpadów i obiektów przetwarzania odpadów niebezpiecznych i innych niż niebezpieczne, 2. jako przeznaczenie dodatkowe (uzupełniające): tereny obiektów związanych z aktywnością gospodarczą tereny usług.

Przeznaczenie działek ewidencyjnych o numerach 26/40,26/36,26/42,26/43 obręb 40 Podgórze: 1) jako przeznaczenie podstawowe: utrzymanie dotychczasowej funkcji – tereny obiektów przetwarzania odpadów niebezpiecznych i innych niż niebezpieczne, 2) jako przeznaczenie dodatkowe (uzupełniające): tereny obiektów związanych z aktywnością gospodarczą, tereny usług”.

Powyższy wniosek rozpatrzony został negatywnie. Po opracowaniu dokumentacji planu (tekstowej i graficznej) oraz prognozy oddziaływania na środowisko, dokumentację planu wyłożono do publicznego wglądu oraz zakreślono możliwość zgłoszenia uwag do wymienionego dokumentu planistycznego do dnia 23 grudnia 2013 r. Skarżąca zgłosiła uwagi do projektu niniejszego dokumentu planistycznego, w zakresie zmiany przeznaczenia nieruchomości składających się z działek ewidencyjnych o numerach 26/40, 26/38, 26/32, 26/36, 26/42, 26/43, 26/1, 26/37, 26/31 obręb 40 Podgórze z dotychczas planowanego, na przeznaczenie ich jako: „2OAG 1. Przeznaczenie podstawowe: tereny składowisk odpadów, w tym odpadów niebezpiecznych, obiektów gospodarowania odpadami, zakłady recyklingu odpadów niebezpiecznych, innych niż niebezpieczne”; 2. Przeznaczenie dodatkowe (uzupełniające): tereny obiektów związanych z aktywnością gospodarczą, tereny usług”.

W dalszej części, uszczegółowiając wzywający wniósł o uwzględnienie niżej wymienionych uwag: „1. w § 5 ust 2 pkt 2 projektu planu wykreślenie słów po słowie „bazy”, tj. słów „Z wyłączeniem wszelkich typów zakładów związanych z przetwarzaniem, składowaniem i innymi formami gospodarowania odpadami.”, a wpisanie po słownie „bazy” słów „zakłady związane z przetwarzaniem, składowaniem i innymi formami gospodarowania odpadami”; 2. w § 5 ust 2 pkt 3 projektu planu wykreślenie po przecinku słów „dla których dopuszczenia i ograniczenia określono w ustaleniach szczegółowych odnoszących się do obszaru 2OAG w § 16”. 3. wykreślenie § 5 ust. 2 pkt 4) projektu planu; 4. zmianę § 5 ust. 6 projektu planu poprzez wykreślenie słów „niewielkich i nieuciążliwych”; 5. wykreślenie § 7 ust. 6 projektu planu; 6. wykreślenie § 15 projektu planu; 7. zmodyfikowanie § 16 ust. 1 projektu planu poprzez nadanie mu, w miejsce dotychczasowego, brzmienia: „Prowadzenie działalności związanej z gospodarowaniem odpadami, a w szczególności poprzez prowadzenie składowiska odpadów, w tym odpadów niebezpiecznych, obiektów gospodarowania odpadami, a w szczególności zakładów recyklingu odpadów niebezpiecznych, innych niż niebezpieczne. Dopuszcza się usytuowanie usług i aktywności gospodarczej jako przeznaczenia uzupełniającego; 8. zmodyfikowanie § 16 ust. 3 projektu planu poprzez nadanie mu, w miejsce dotychczasowego brzmienia: „Wskazane na rysunku planu istniejące budynki i budowle – do zachowania z dopuszczeniem ich przebudowy, rozbudowy, nadbudowy, odbudowy i remontu na dowolny cel związany z ustalonym w planie przeznaczeniem obszaru”; 9. zmodyfikowanie § 24 ust 1 projektu planu poprzez nadanie mu brzmienia „istniejąca droga wewnętrzna do zachowania jako jednojezdniowa, dwupasowa”.

Ponadto, skarżąca wniosła o uwzględnienie tych uwag w załączniku graficznym do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez dokonanie zmiany oznaczenia nieruchomości oznaczonych jako działki ewidencyjne numer 26/40, 26/38, 26/32, 26/36, 26/42, 26/43, 26/1, 26/37, 26/31 symbolem 2O.AG.

Te uwagi nie zostały uwzględnione, gdyż wskazano, iż funkcjonowanie niektórych zakładów gospodarujących odpadami rodzi konflikty społeczne, a zainicjowane przez radę prace nad planem rejonu ul. Małopolskiej i ul. Górniczej, są wyrazem woli rady określenia w prawie miejscowym lokalizacji tego rodzaju zakładów i zasad, na jakich może w nich być prowadzona działalność dla ochrony ważnych interesów miejscowej społeczności, a w szczególności prawo do życia w czystym środowisku, bez odczuwania uciążliwości zakładów przemysłowych i innych. Dlatego też, mając na uwadze powyższy cel wskazano, iż w projekcie planu ograniczono – zgodnie ze stanem faktycznym – teren, gdzie dopuszcza się prowadzenie tego typu działalności do terenu 2O,AG (istniejący zakład recyklingu przetwarzający odpady niebezpieczne i inne niż niebezpieczne). Wobec powyższego, plan został przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Wałbrzychu dnia 20 lutego 2014 r. bez żadnych zmian, zgodnie z pierwotnym projektem. W związku z powyższym dnia 30 kwietnia 2014 r. skarżąca skierowała do Rady Miejskiej Wałbrzycha wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. W odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, Rada Miejska Wałbrzycha uchwałą z dnia 15 maja 2014 r. (doręczoną dnia 26 maja 2014 r.) numer LXI/637/2014 wskazała na brak podstaw do uwzględnienia wezwania, szczególnie odnosząc się do poszczególnych zarzutów skarżącej. Skarżąca do odpowiedzi Rady Miejskiej Wałbrzycha odniesie się poniżej przy uzasadnieniu poszczególnych zarzutów, albowiem niewątpliwie zaskarżona uchwała zawiera liczne uchybienia i wady, które uzasadniają jej wyeliminowanie z obrotu prawnego poprzez stwierdzenie nieważności.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (zwana dalej ustawą o samorządzie gminnym) „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 lub zarządzenie do sądu administracyjnego”. Nie pozostawia żadnych wątpliwości fakt, iż właściciel nieruchomości objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, którego ustalenia, jak to zostanie wykazane poniżej, naruszają istotę prawa własności

oraz są sprzeczne z aktami prawnymi, posiada legitymację czynną do zwrócenia się do rady miasta z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa. Oczywistym jest, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, jest dopuszczalną formą ograniczenia prawa własności, jednak jego zapisy ingerujące w możliwość korzystania ze swojego uprawnienia przez właścicieli muszą być zgodne z obowiązującymi przepisami prawnymi, a przede wszystkim powinny być podjęte z zachowaniem miarkowania istoty prawa własności i interesu publicznego przemawiającego za jego ograniczeniem. Skarżąca zarzuca, iż uchwała Rady Miejskiej w Wałbrzychu naruszyła istotę jej prawa własności nieruchomości, gdyż w sposób niewłaściwy rozpatrzono uwagi do niej złożone. Powyższe uchybienie jednoznacznie narusza uprawnienia właściciela nieruchomości, gdyż uniemożliwia jej zagospodarowanie jej działek w sposób przez niego oczekiwany, a także prowadzi do istotnego spadku ich wartości. Z uwagi na to, że skarżąca na tych działkach prowadzi od wielu lat działalność związaną z gospodarką odpadami, ograniczenia w wykorzystaniu jej nieruchomości stanowią także poważne naruszenie wolności gospodarczej, co zostanie szerzej przedstawione poniżej. Ponadto, w sposób jedynie pozorny uwzględniono zasady planistyczne, które bezsprzecznie gmina zobligowana jest uwzględnić w procedurze planistycznej. Szczegółowe omówienie zarzutów dotyczących naruszenia prawa przez uchwałę Rady Miejskiej w Wałbrzychu nastąpi poniżej.

Ad. a) Naruszenie i ograniczenie prawa własności.

Zgodnie z zapisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo własności jest prawem nadrzędnym zarówno w panującym ustroju gospodarczym państwa, czego wyraz znajduje się w jej art. 21 „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia oraz jest podstawowym uprawnieniem przysługującym każdemu człowiekowi. Poparciem, czego jest art. 64 „1.każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. 2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej 3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.” Jak jednoznacznie wynika z przytoczonych norm, prawo własności można ograniczyć tylko ze względu na ważną wartość mocniej chronioną, zgodnie z zasadą hierarchiczności wartości chronionych przez prawo. Podkreślić należy, iż wartością wyżej chronioną jest jedynie interes publiczny, cele publiczne, które polegać mają na zapewnieniu bezpieczeństwa, lub porządku publicznego, ochronie zdrowia i moralności obywateli, jak również ochronie wolności i prawa innych osób. Niedopuszczalnym jest jednak takie graniczenie prawa własności, które godziłoby w jego istotę. Powyższe znajduje potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r., sygnatura akt K 20/07 „bez wątplenia do podstawowych składników prawa własności (ukształtowanych w historii rozwoju tego prawa) zaliczają się przede wszystkim: możliwość korzystania z przedmiotu własności, pobierania pożytków i innych dochodów oraz rozporządzania tym przedmiotem własności (zob. art. 140 kc.) Jeśli zatem w wyniku jakiegoś ograniczenia prawa własności dojdzie do zniweczenia któregoś z tych składników, tak iż prawo to zostanie wydrążone z rzeczywistej treści i przekształci się w pozór prawa, to zasadnym będzie wniosek, że naruszona została istota własności'. Zawsze w przypadku konieczności ograniczenia prawa własności niezbędne jest powołanie się na przyczyny tego stanu rzeczy oraz precyzyjne odniesienie się do stanowiska reprezentowanego przez właścicieli nieruchomości.

Odnosząc powyższe do uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha należy stwierdzić, iż w sposób oczywisty ogranicza ona nadmiernie, ingerując w istotę prawa własności uprawnienia skarżącej, jako właściciela nieruchomości, które objęte są obszarem opracowania. Wbrew bowiem stanowisku organu przedstawionemu w odpowiedzi na wezwanie, skarżąca „rzekomego naruszenia uprawnień właścicielskich do nieruchomości”, nie wywodzi z faktu niewłaściwego rozpatrzenia uwag wnoszonych w trakcie procedury planistycznej: ale z istotnych ograniczeń przedmiotowych uprawnień, wprost wynikających z postanowień zaskarżonej uchwały. Otóż w zakresie naruszenia prawa własności skarżącej, wskazać należy na poniższe ograniczenia.

Po pierwsze wskazać trzeba, iż skarżąca prowadzi działalność związaną z szeroko rozumianą gospodarką odpadami, na terenie objętym zmianami planistycznymi. Teren, gdzie zlokalizowano przedmiotową działalność oznaczono symbolem „2O,AG”. Zgodnie z § 5 ust. 2 planu, symbol „AG oznacza zagospodarowanie związane z aktywnością gospodarczą w tym: wielko powierzchniowe obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży poniżej 2.000 m², stacje paliw, parkingi, obiekty produkcyjne i magazynowe, hurtownie, składy, bazy – z wyłączeniem wszelkiego typu zakładów związanych z przetwarzaniem, składowaniem i innymi formami gospodarowania odpadami: natomiast „O- zakłady gospodarowania odpadami, dla których dopuszczenia i ograniczenia określono w ustaleniach szczegółowych odnoszących się do terenu 2O,AG w § 16”. Z kolei w § 16 ust. 1 planu, normującym ustalenia szczegółowe dla terenów wydzielonych liniami rozgraniczającymi wskazano, iż zakłada zachowanie terenu istniejącego zakładu recyklingu przetwarzającego odpady niebezpieczne i inne niż niebezpieczne. W dalszej natomiast części powołanego ustępu wskazano, iż dopuszcza się sytuowanie obiektów ak-

tywności gospodarczej oznaczonej symbolem AG (por. § 16 ust. 1). Powyższe postanowienia nowego planu budzą uzasadnione wątpliwości skarżącej w przedmiocie możliwości korzystania ze swojego prawa własności. Bezsprzecznym bowiem jest, iż prowadzenie działalności związanej z gospodarką odpadami jest przedsięwzięciem wymagającym poniesienia znacznych kosztów, wspomnieć w tym miejscu trzeba chociażby o kosztach zakupu odpowiedniego sprzętu, przystosowania warunków lokalizacyjnych. Tymczasem plan określa na przedmiotowym obszarze jedynie dopuszczalne przeznaczenie w postaci sytuowania obiektów aktywności gospodarczej. Jednocześnie na terenie aktywności gospodarczej wyłączona jest możliwość zagospodarowania na zakłady związane z przetwarzaniem, składowaniem i innymi formami gospodarowania odpadami. Powyższe zatem niewątpliwie stanowi ograniczenie uprawnień właścicielskich skarżącej, gdyż po pierwsze, nie ma możliwości określenia podstawowego przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem „2O,AG”, a po drugie, w zakresie przeznaczenia dopuszczalnego – nie będzie mogła prowadzić dotychczasowej, jak również planowanej działalności w zakresie gospodarki odpadami. W tym miejscu wskazać trzeba, że organ błędnie wskazuje w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, iż skarżąca „w trakcie składania uwag, nie kwestionowała sposobu przeznaczenia objętego ustaleniami planu”. Wręcz przeciwnie, jak wynika z przywołanych na wstępie niniejszej skargi uwag składanych przez skarżącą, przez całą procedurę planistyczną kwestionowała sposób przeznaczenia jej nieruchomości, aczkolwiek – co zostało wskazane powyżej jak również w dalszej części skargi – odkodowanie planowanego przeznaczenia jest niezmiernie utrudnione, z uwagi na nieprecyzyjność określeń użytych przez gminę. Po drugie, niezrozumiałym jest stwierdzenie, iż skarżąca w trakcie składania uwag nie kwestionowała przeznaczenia jej nieruchomości w planie, skoro zaledwie kilka zdań wcześniej w odpowiedzi na wezwanie sam organ stwierdza, iż skarżąca naruszenie uprawnień właścicielskich wywodzi z niewłaściwego rozpatrzenia jej uwag w procedurze planistycznej.

Kontynuując skarżąca pragnie także zwrócić uwagę na niejasności w przedmiocie zakończenia dotychczasowej działalności, po upływie nieprecyzyjnego terminu „zachowania”. Otóż dla zakończenia prowadzenia zakładu koniecznym będzie przeprowadzenie wymaganych przez przepisy prawa czynności zmierzających do zamknięcia składowiska odpadów i jego zabezpieczenia, a ponadto do likwidacji zakładów gospodarowania odpadami. Działania takie mają charakter niezwykle skomplikowany i złożony, a przede wszystkim czasochłonny. Niemożliwym jest ich przeprowadzenie w terminach miesięcznych, z reguły wymagają one kilkuletnich lub nawet kilkudziesięciu lat ciągłych działań. Co więcej, wskazać należy, iż składowisko odpadów zgodnie z art. 3 pkt 3) ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, stanowi budowlę. W związku z tym, na wykonanie jakichkolwiek robót budowlanych w zakresie przedmiotowej budowli, koniecznym jest uzyskanie stosownych pozwoleń. Tymczasem nowy plan nie przewiduje w tym zakresie żadnych postanowień umożliwiających prowadzenie powyższych robót budowlanych, gdyż dopuszcza jedynie sytuowanie budynków i budowli, nie normując kwestii wykorzystania dotychczasowych budowli i koniecznych względem nich robót budowlanych.

Dodatkowo strona skarżąca wskazuje, iż niezbędność przeprowadzenia procedur zamknięcia składowiska odpadów i zaniechania działania zakładów gospodarowania odpadami spowoduje, iż pomimo dopuszczenia na terenie objętym planem działalności gospodarczej, faktycznie będzie ona niemożliwa. Skarżąca bowiem z nieruchomości zlokalizowanych na obszarze objętym uchwałą Rady Miejskiej Wałbrzycha przez znaczny okres nie będzie mogła korzystać, pobierać z nich pożytków czy dochodu, zobowiązana zaś będzie do regulowania wszelkich należności publicznoprawnych i pokrywania kosztów zakończenia swojej dotychczasowej działalności. Sytuacja taka zatem jest drastyczną ingerencją w prawo własności nieruchomości i pozbawia właściciela najistotniejszych uprawnień wynikających z tego prawa. Finalnie warto podkreślić, iż niniejsza uchwała została podjęta w wyniku stwierdzenia nieważności poprzedniego planu na mocy wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2012 r. sygn. akt II SA/Wr 169/12. Otóż w powołanym wyroku Sąd jednoznacznie stwierdził, iż „W myśl bowiem art. 1 ust. 2 u.p.z:p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się tak potrzeby interesu publicznego (pkt 9) jak i prawo własności (pkt 7). Istotne jest przy tym, że przyjęte w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, rozwiązania prawne oparte są na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych i interesu publicznego. Ma to szczególne znaczenie w przypadku konfliktu tych interesów, w tym interesu gminy. Z interesem strony wynikającym z prawa własności nieruchomości gruntowych. Podstawowa zasada równości wobec prawa wymaga wyważenia wszystkich interesów jakie występują w danej sprawie” i dalej „W niniejszej sprawie nie można uznać, aby rada w sposób należyty i wnikliwy wyważyła interesy indywidualne spółki w zestawieniu z interesem publicznym – gminnym, skoro gmina dokonując ingerencji w sferę prywatnych interesów właściciela powinna kierować się zasadą proporcjonalności, która wyraża zakaz nadmiernej w stosunku do chronionych war-

tości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki (że wymóg istnienia w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia odpowiada zasadzie proporcjonalności, stąd spośród możliwych środków należy wybierać najmniej uciążliwe dla jednostki, gdy nadto ograniczenie danego prawa musi ponadto pozostać w odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia ustanowienie tego ograniczenia”.

Odnosząc powyższe do analizowanej sprawy wskazać należy, iż pomimo jasnych i precyzyjnych wytycznych sądu, gmina nie zastosowała się do nich w ramach ponownej procedury planistycznej. Wbrew bowiem wskazanemu przez gminę w uzasadnieniu niniejszej uchwały stanowisku, iż "W trakcie prac analityczno-studialnych prowadzonych w procedurze planistycznej, po szczegółowym ustaleniu stanu faktycznego analizowano uzasadniony interesem publicznym stopień zasadnych ograniczeń w sposobie użytkowania prawa własności, w szczególności w odniesieniu do nieruchomości będących we władaniu Mo-BRUK'u. Kierowano się przy tym zasadą proporcjonalności konstruując ustalenia planu w taki sposób, aby nadmiernie nie ingerować w sferę praw i własności właścicieli nieruchomości leżących na obszarze objętym planem. Gmina w żaden sposób nie wyważyła interesu publicznego i interesu prywatnego wzywającego, skoro arbitralnie po raz kolejny zadecydowała o braku możliwości prowadzenia przez skarżącą działalności w zakresie gospodarki odpadami na nieruchomości stanowiącej jej własność. Co warte uwagi, gmina nie poczyniła żadnych nowych ustaleń w tym zakresie, bazując na dotychczasowych ustaleniach, co wprost wynika z uzasadnienia niniejszej uchwały, które jest tożsame z uzasadnieniem wyeliminowanej z obrotu prawnego – uchwały numer XXI/181/2011 z dnia 28 listopada 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru popopalanianego w rejonie ulicy Małopolskiej w Wałbrzychu. Powyższe zatem w pełni uzasadnia konieczność wyeliminowania powołanej uchwały z obrotu prawnego.

Ad b.) Brak określenia przeznaczenia terenu, a określenie nieznanego procedurze planistycznej sposobu „zachowania” terenu. Kontynuując wskazać trzeba, iż zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1) upzp w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów. Z kolei treść § 4 pkt 1) Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wskazuje, iż ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania. W § 4 ust. 2 planu postanowiono, iż „2. W planie ustalono przeważające (podstawowe) przeznaczenie terenów oddzielonych liniami rozgraniczającymi. Wyznaczono tereny o jednym, przesądzonym przeznaczeniu podstawowym oraz tereny, które są przeznaczane pod dwie funkcje (wg ustaleń szczegółowych zawartych w rozdziale 3 uchwały. Przeważające przeznaczenie terenu winno stać się w trakcie realizacji ustaleń planu dominującą formą wykorzystania terenu. Funkcje dopuszczalne oraz warunki ich dopuszczenia określają szczegółowe ustalenia tekstowe. Z kolei w § 16 ust. 1 planu wskazano, iż „1. Teren istniejącego zakładu recyklingu przetwarzającego odpady niebezpieczne i inne niż niebezpieczne – do zachowania. Na terenie 20,AG dopuszcza się usytuowanie obiektów aktywności gospodarczej. A zatem, analizując przedmiotowe postanowienia planu niezaprzeczalny jest wniosek, iż – wbrew postanowieniu § 4 ust. 2 planu – w § 16 ust. 1 nie sformułowano przeznaczenia terenu, a jedynie określono formę zachowania terenu i obiektu znajdującego się na tym terenie. Stąd też, jak wskazano powyżej dla wzywającego niemożliwym jest ustalenie przeważającego (podstawowego) przeznaczenia terenów będących jego własnością, gdyż takiego przeznaczenia nie wprowadzono. Posłużono się natomiast nieznaną procedurze planistycznej i terminologii planistycznej funkcją „zachowania” terenu, która w gruncie rzeczy nie normuje dopuszczalnego sposobu zagospodarowania terenu. Tymczasem, jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 28 marca 2008 r. II SA/Kr 539/2007: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy w planie miejscowym określa się przeznaczenie terenów. Oznacza to, że przeznaczenie terenu nie może zostać określone gdzie indziej, ani też odstępstwa od planu nie mogą być uzależniane od działań, zdarzeń lub procedur nie wynikających z tego planu. Dlatego też wszelkie zapisy zakwestionowanego planu, w których zastosowano normy otwarte albo dodatkowe wymogi dopuszczające odejście od wymogów planu należy uznać za sprzeczne z tym przepisem.” Plan miejscowy może stanowić podstawę prawną rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych, tak więc jego przepisy powinny być redagowane w sposób czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 4 listopada 2009 r. II SA/Po 383/2009). Jednakowoż, jak wskazano powyżej, uchwalony plan zakłada tylko zachowanie istniejącego zakładu recyklingu przetwarzającego odpady niebezpieczne i inne niż niebezpieczne, ale w żaden sposób nie określa przeznaczenia podstawowego przedmiotowego terenu. Trudno bowiem z redakcji powołanej normy prawnej wywnioskować, jakie jest przeznaczenie terenu, skoro dokonano jedynie odwołania do prowadzonego zakładu symbolem „AG” wykluczającym wszelką formę gospodarowania odpadami. Oczywiście możliwym jest objęcie jednego terenu alternatywnymi funkcjami, co dopuszcza ugruntowana już w tym zakresie linia orzecnicza (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2013 r. sygn. akt II OSK 2490/2012). Jednakowoż, jak wskazał Wo-

jewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 4 marca 2009 r. sygn. akt II SA/Po 881/2008, "Wprowadzenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ograniczeń co do sposobu zagospodarowania terenu jest możliwe wyłącznie w przypadku, gdyby ich brak prowadził do naruszenia nadrzędnej wartości procesu planowania przestrzennego, a więc ładu przestrzennego. Możliwe jest ustalenie mieszanego przeznaczenia terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego tak długo, jak przyjęte ustalenia charakteryzują się wspólną, nie wykluczającą się funkcją, spełniającą wymogi zrównoważonego ładu przestrzennego. Tymczasem w analizowanej sprawie, dopuszczone funkcje przeznaczenia wykluczają się, co stanowi o naruszeniu obligatoryjnego elementu planu, jakim jest określenie przeznaczenia terenu, a zatem stanowi rażące naruszenie prawa.

Ad. c) Dokonanie oceny zgodności planu ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha, które uznano za nieaktualne.

Odrębną kwestią wymagającą analizy jest fakt, iż 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 nieaktualnego studium, w sytuacji, w której Rada Miejska Wałbrzycha od dnia podjęcia uchwały stwierdzającej nieaktualność Studium, nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium, tj. w sytuacji naruszenia przez Radę Miejską Wałbrzycha art. 32 upzp.

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. Celem wprowadzonej przez ustawodawcę regulacji art. 32 upzp było przede wszystkim, aby organy gmin na bieżąco monitorowały stan zmian w zagospodarowaniu przestrzeni oraz podejmowały działania zapobiegawcze i naprawcze w sytuacji, w których wymagane to jest bądź to przepisami prawa bądź to koniecznością uregulowania stosunków przestrzennych. „Stwierdzenie nieaktualności planu (studium) jest bowiem przede wszystkim efektem samodzielnej oceny rady gminy, że przyjęte przez radę i obowiązujące na terenie gminy akty kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej (a więc studium i plan bądź plany miejscowe), są nieadekwatne do istniejących uwarunkowań faktycznych, w konsekwencji nie są w przyjętym kształcie instrumentami zapewniającymi prawidłowe prowadzenie polityki przestrzennej, redefiniowanej przez radę gminy w związku z zaistniałymi okolicznościami.” Skutkiem stwierdzenia przez Radę Miejską Wałbrzycha, że projekt planu miejscowego nie narusza ustaleń „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha”, które to studium jest aktem nieaktualnym, powoduje, że mamy do czynienia z istotnym naruszeniem 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, iż 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. Zwrócić bowiem należy 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. W tym miejscu wskazać trzeba, iż w zaskarżonej uchwale, organ powołuje się jedynie na nieaktualne Studium z dnia 30 czerwca 1999 r., natomiast w żadnej mierze nie odwołuje się do zmiany Studium z dnia 28 listopada 2011 r., dokonanej na mocy uchwały nr XXI/180/2011.

Ad d). Naruszenie zasad kształtowania polityki przestrzennej.

Odnosząc się do przedmiotowego zarzutu podnieść na wstępie trzeba, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem, za pomocą którego gmina może realizować wynikające z art. 3 ust. 1 upzp zadanie własne polegające na kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej. Art. 1 ust. 2 ustawy zawiera katalog podstawowych wartości, których ochronę i umacnianie gmina powinna uwzględniać prowadząc politykę przestrzenną, a więc w szczególności podczas przyjmowania planów miejscowych. Tymczasem uchwalony plan świadczy o całkowitym pominięciu większości z tych wartości, co niewątpliwie czyni zasadnym zarzut o wadliwości planu. Przechodząc zatem do poszczególnych naruszeń podstawowych zasad planowania przestrzennego wskazać należy na poniższe.

W pierwszej kolejności należy odwołać się do art. 1 ust 2 pkt 1) upzp, który nakazuje uwzględniać wymagania ładu przestrzennego. Zgodnie z art. 2 pkt 1) powołanej ustawy, przez „ład przestrzenny” należy rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Z kolei zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt. 2 upzp, obligatoryjnym elementem uwzględnianym w kształtowaniu polityki przestrzennej są walory architektoniczne i krajobrazowe. Odnosząc powyższe do analizowanej sprawy wskazać trzeba, iż teren zlokalizowany w Wałbrzychu przy ul. Małopolskiej i Górniczej jest terenem pokopalnianym nie cechującym się znacznymi walorami estetycznymi, czy też środowiskowymi (źródło: „Strategia zrównoważonego Rozwoju miasta Wałbrzycha do 2013 roku” – załącznik do uchwały nr XLN /232/05 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 11 października 2005). Dlatego został on przeznaczony pod działalność związaną z przemysłem, produkcją i gospodarowaniem odpadami. Czynności w tym kierunku zostały podjęte w nieodległej przeszłości, przy zaangażowaniu znacznych środków finansowych podmiotów prywatnych przy założeniu, iż możliwym będzie długoterminowe prowadzenie działalności gospodarczej związanej z gospodarowaniem odpadami. Wobec powyższego, przyjęcie rozwiązania uniemożliwiającego możliwość dalszego wykorzystywania przedmiotowego terenu, niewątpliwie pozostaje w sprzeczności z celem wyznaczonym w Strategii, co czyni uchwalony plan wadliwym.

W zakresie powyższego warto również zwrócić uwagę na fakt – iż jak wskazano powyżej – gmina podjęła uchwałę w przedmiocie braku aktualności dotychczas obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha. Wobec powyższego, zastanawiający jest fakt powołania się przez gminę na przedmiotowy akt z 1999 r., wyznaczający kierunek rekultywacji terenów, na których zlokalizowane są działki skarżące, w sytuacji, kiedy w uchwale z 2005 r. wskazuje się na zagospodarowanie terenów skarżące m. in. w zakresie gospodarowania odpadami. Powyższe niewątpliwie wskazuje na dwa całkowicie odmienne nurty zagospodarowania przedmiotowego terenu, przy czym mając na uwadze przeznaczenie terenów jeszcze przed uchwaleniem niniejszego planu, uzasadnionym jest wniosek, iż to właśnie gospodarka odpadami i przemysł wpisuje się w dotychczasowy ład przestrzenny, co czyni podjętą przez Radę Miejską Wałbrzycha uchwałę wadliwą.

Przechodząc do kolejnej zasady ładu przestrzennego naruszonej przez gminę, podnieść trzeba, iż zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 6 upzp w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się walory ekonomiczne przestrzeni i prawo własności. Wartość ekonomiczna terenów jest uwarunkowana wieloma czynnikami. Składa się na nią m.in.: położenie geograficzne, sposób wykorzystywania obszarów sąsiednich, stopień nasycenia infrastrukturą techniczną itp. Walory ekonomiczne przestrzeni, to te cechy przestrzeni, które można określić w kategoriach ekonomicznych (art. 2 pkt 17 upzp). Działania planistyczne mogą te walory wzmacniać i ku temu skłania się ratio legis art. 1 ust. 2 pkt 6 upzp. A zatem, niezależnie od bezpośrednich skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, organy przy okazji wypracowania koncepcji planistycznych powinny brać pod uwagę również szerokie skutki ekonomiczne dla przestrzeni oraz uwzględniać optymalne wykorzystanie jej ekonomicznych walorów. Tymczasem z treści uchwały wynika, iż przedmiotowe walory w żaden sposób nie zostały przeanalizowane. Organ bowiem w żaden sposób nie uwzględnił, iż pozbawienie skarżącej możliwości prowadzenia gospodarki odpadami, odniesie bezpośredni skutek nie tylko względem skarżącej, ale także wpłynie na gospodarkę finansową gminy. Otóż gmina, z tytułu prowadzonej działalności w postaci wpływów podatkowych posiada wymierne korzyści materialne. Niebagatelną również kwestią jest, iż w dotychczas prowadzonym przedsiębiorstwie zatrudnienie znajdują osoby zamieszkałe na obszarze gminy. Biorąc powyższe pod uwagę, wyeliminowanie dotychczasowego przeznaczenia, jest nieuzasadnione ze względu na gospodarczy rozwój gminy.

Skarżąca spółka wskazuje, iż w myśl art. 28 ust. 1 upzp naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przypadku naruszenia zasad sporządzania studium lub planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny. Oznacza to, że każde naruszenie zasad sporządzania studium bądź planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Powyższe potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 listopada 2010 r. sygn. akt IV SA/Wa 1274/10, w którym wywieziono, iż „o ile w przypadku naruszenia trybu sporządzania planu jako warunek stwierdzenia nieważności uchwały w części lub w całości, ustawodawca wymaga aby był on istotny, to 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': Taka sytuacja miała miejsce w niniejszej sprawie, co niewątpliwie wskazuje na zasadność wyeliminowania zaskarżonego planu z obrotu prawnego.

Ad. e) Wprowadzenie w planie pojęć niedookreślonych.

Kontynuując, zwrócić należy uwagę na wadliwe posługiwanie się przez Radę Miejską Wałbrzycha zwrotami powodującymi naruszenie wyprowadzanych z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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. W szczególności dotyczy to: 1. użytego w § 13 ust. 6 pkt 8) sformułowania: „inne przedsiębiorstwa”, 2. użytego w § 14 ust. 4 sformułowania „nowe zainwestowania” 3. użytego w § 15 ust. 3 sformułowania „w szczególności” 4. użytego w § 16 ust. 3 planu sformułowania „dowolny cel”, 5. użytego w § 20 ust. 6 sformułowania „przebudowa gatunkowa”.

Strona skarżąca wskazuje, iż są tylko przykładowe pojęcia niedookreślone użyte w planie. Z uwagi na posłużenie się w uchwale Rady Miejskiej Wałbrzycha pojęciami niedookreślonymi, nieprecyzyjnymi niemożliwym jest przyznanie uchwale cech trwałości i pewności. Po pierwsze bowiem poprzez użycie powyższych niejasnych i nieprecyzyjnych pojęć, adresat planu nie jest w stanie wywnioskować, jaka właściwie jest norma prawna, którą kreuje plan. Po drugie, skoro uchwała Rady Miejskiej Wałbrzycha jest aktem prawa miejscowego, to powinna zawierać normy prawne wprost umożliwiające zastosowanie się do nich. Przytoczony 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). Akt normatywny, powinien czynić zażość określonym wymaganiom przejrzystości i klarowności, musi być skonstruowany w taki sposób, aby jego treść była zrozumiała i właściwie odczytana przez jego przeciętnego adresata (por. Orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992, sygn. akt: U 6/92, wyrok z dnia 10 listopada 1998 r., sygn. akt: K 39/97). W orzecznictwie sądownoadministracyjnym zwraca się uwagę na konieczność redagowania uchwał w sposób zwięzły, jednoznaczny i precyzyjny. NSA w wyroku z dnia 6 czerwca 1995 r. stwierdził, iż „uchwały podejmowane przez organy samorządowe (...) muszą zwierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego” (sygn. akt: SA/Gd 2949/94). Tymczasem odesłanie do bliżej nieokreślonych terminów pewnych zdarzeń, powoduje brak stabilności planu, co stanowi rażące naruszenie prawa.

Ad f). Ograniczenie swobody działalności gospodarczej. Finalnie wskazać należy na ograniczenie związane z rozwojem działalności gospodarczej. Otóż Skarżąca posiada ugruntowaną pozycję jednego z wiodących podmiotów w zakresie działalności związanej z gospodarowaniem odpadami. W związku z powyższym, w zakresie przysługującego mu prawa własności zamierzał dalszy rozwój działalności w tym zakresie na terenie objętym zmianami planistycznymi. Dla realizacji powyższych celów rozwojowych przez skarżącą wdrożone zostały odpowiednie procedury administracyjne, regulowane postanowieniami ustawy o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r., aby uzyskać stosowne zezwolenia i decyzje na dalszy rozwój w zakresie gospodarowania odpadami. Przyjęcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla ul. Górniczej i Małopolskiej w Wałbrzychu trwale zamyka możliwość rozbudowy i rozwoju działalności skarżącej. Fakt ten stanowi poważne zagrożenie dla istnienia firmy skarżącej. Tymczasem art. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej stanowi, iż podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Swoboda działalności gospodarczej ma rangę konstytucyjnego prawa człowieka, co wynika z art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, iż społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie ze stanowieniem uzupełnienie wyżej przywołanego przepisu, art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.” Z powyższego wynika, iż sytuację, w której ogranicza się wolność działalności gospodarczej, powinny być interpretowane ściśle i dosłownie. Tymczasem w przedmiotowej sprawie ograniczenie wolności działalności gospodarczej ma miejsce w drodze przepisu prawa miejscowego. Wobec powyższego, uchwała Rady Miejskiej Wałbrzycha stanowi akt naruszający przepisy prawa, w tym Konstytucję.

Biorąc pod uwagę powyższe naruszenia procedury planistycznej, głównych zasad planistycznych oraz norm prawa powszechnie obowiązującego, niewątpliwie uchwała LVIII/593/2014 z dnia 20 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulic Małopolskiej i Górniczej w Wałbrzychu, zasługuje na wyeliminowanie z obrotu prawnego poprzez stwierdzenie nieważności.

W kolejnym piśmie procesowym strony skarżące podtrzymały dotychczasowe stanowisko w sprawie.

W doręczonych sądowi odpowiedziach na skargi strona przeciwna wniosła o ich oddalenie; przy czym w przypadku skargi wojewody podtrzymała (w zasadzie) stanowisko zawarte w korespondencji z organem nadzoru, zaś w przypadku skargi Mo-BRUKu podtrzymała argumentację zawartą w uchwale odmawiającej uwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Wskazała, że uwzględnienie uwag strony doprowadziłoby do braku zgodności planu ze studium, co prowadziłoby do nieważności uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 oraz § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola, o której mowa powyżej, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie zaś do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 156, poz. 1270, ze zm.), dalej p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej wykonywana przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego, jak również inne niż określone w pkt 5 akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.).

Wojewoda Dolnośląski, działający jako organ nadzoru, zaskarżył do sądu administracyjnego uchwałę Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 20 lutego 2014 r. (nr XLVIII/593/2014), podjętą w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulic Małopolskiej i Górniczej w Wałbrzychu. Organ uchwałodawczy gminy przywołał w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z dnia 23 maja 2013 r. poz. 594 ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.) w związku z uchwałą Rady Miejskiej Wałbrzycha nr XLIII/388/13 z dnia 31 stycznia 2013 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulic Małopolskiej i Górniczej w Wałbrzychu, po stwierdzeniu, że projekt planu nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 30 czerwca 1999 r., nr XI/154/99 z póź. zm.

Organ nadzoru zaskarżył (po częściowym cofnięciu skargi w zakresie § 5 ust. 5 i § 13 ust. 6 p.2) § 4 ust. 3 zd. 2 we fragmencie „w szczególności”, § 14 ust. 5; § 23 ust. 2 we fragmencie „i warunek zachowania istniejącej, wartościowej zieleni wysokiej”.

Opisana uchwała została także zaskarżona przez Mobruk S.A. Zaskarżenie przez ten podmiot podlega regulacji przepisu 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 u.s.g., który stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organy gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Przytoczony przepis określa warunki sądowej kontroli legalności wskazanych aktów organów gminy. Niewątpliwie uchwała o planie miejscowym mieści się wśród aktów, o których mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. – służy realizacji zadań z zakresu administracji publicznej, znajduje oparcie w ustawie o samorządzie gminnym, zwłaszcza w jej art. 18 ust. 2 pkt 5, w którym wskazuje się, że do wyłącznej kompetencji rady gminy pozostawiono sprawy uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, będąc również przepisem prawa miejscowego, o którym mowa w art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, ze zm.).

Dalszymi warunkami skuteczności wniesienia skargi do sądu administracyjnego celem zaskarżenia uchwały podjętej przez właściwy organ gminy jest uprzednie wezwanie tego organu do usunięcia naruszenia prawa, zachowanie terminu do wniesienia skargi oraz wykazanie przez wnoszącego skargę naruszenia jego interesu prawnego (lub uprawnienia). Warunek formalny, polegający na poprzedzeniu jej wezwaniem rady do usunięcia naruszenia prawa został spełniony (vide: wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w aktach administracyj-

nych). Niewątpliwie również skarżącej przysługuje interes prawny umożliwiający zaskarżenie uchwały, z uwagi na fakt, że nieruchomości, których jest właścicielem (działki) pozostają w obszarze regulacji planem. Przyjąć także można, że kwestionowane postanowienia uchwały ingerują w sferę własności skarżącej, ograniczając jej wykonywanie (w zakresie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej), w sposób nieakceptowany przez właściciela, co wiązałoby się (ewentualnie) z przyjęciem naruszenia interesu prawnego wywołanym skarżoną uchwałą. Powyższa okoliczność otwiera możliwość merytorycznej kontroli zaskarżonego aktu przez sąd administracyjny złożoną przez osobę prawną (podmiot gospodarczy) skargą.

Oceniając kwestionowaną uchwałę sąd orzekający w tej sprawie dopatrywał się pewnych naruszeń prawa w związku z podjętą uchwałą, uzasadniających stwierdzenie częściowej jej nieważności.

Przechodząc do poszczególnych zarzutów skargi organu nadzoru należy zgodzić się z uwagami wojewody, skierowanymi do konkretnych unormowań zawartych w skardze. I tak jeśli chodzi o § 4 zaskarżonego planu, to w ustępie pierwszym tego paragrafu uchwałodawca wskazał, że dla całego obszaru objętego planem obowiązują ogólne ustalenia funkcjonalno-przestrzenne, zasady obsługi w zakresie komunikacji i infrastruktury technicznej, zasady ochrony dóbr kultury i środowiska oraz reguły realizacji zagospodarowania, zawarte w ustaleniach tekstowych w rozdziałach 2 i 4 uchwały. W ustępie trzecim tego paragrafu napisano, że na rysunku planu przedstawiono przebiegi nieprzekraczalnych linii zabudowy. Regulacjom liniami zabudowy nie podlegają w szczególności wykusze, zadaszenia przedwejsciowe oraz okapy wysunięte mniej niż 1,2 m poza obrys rzutu budynku. Sąd podzielił zarzut skargi organu nadzoru, iż użycie tego typu sformułowania powoduje, że kontrolowane unormowanie pozbawione jest przejrzystości i jednoznaczności, co winno cechować racjonalnego normodawcę, dlatego wyeliminowano użyte w tym przepisie wyrażenie.

Nietrafnie z kolei wojewoda podnosi, że unormowanie zawarte w § 14 - Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej – p. 5, wedle którego ścieki komunalne należy odprowadzać do systemu sieci kanalizacyjnej, pozostaje niezgodne z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przypomnieć w tym miejscu należy, że każda uchwała organu samorządu terytorialnego musi być zgodna z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu, w myśl której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Uchwała w sprawie uchwalenia planu miejscowego jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy, powinna zatem odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym i nie może pozostawać w sprzeczności z aktem wyższego rzędu (ustawą). Przestrzeganie tej zasady należy do obowiązków organów uchwałodawczych gminy. Omawiając tę kwestię należy mieć na względzie, że wedle art. 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2013.1399 j. t. ze zm.), zawartego w rozdziale 3, zatytułowanym „Obowiązki właścicieli nieruchomości”, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez: (między innymi), przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Ani przywołana ustawa, ani przepisy wykonawcze do niej nie definiują czym jest przydomowa oczyszczalnia ścieków. Posiłkując się zatem wikipedią można wskazać, że „przydomowa oczyszczalnia ścieków – to zespół urządzeń służących do neutralizacji ścieków wytwarzanych w domu lub małym zgrupowaniu domów”.

Jak wynika z treści planu (rozdział 2 – przeznaczenie i warunki zagospodarowania terenów) - § 5, określający przeznaczenie terenów – podstawowe ustalenia funkcjonalne; uchwała określa jakiego typu przeznaczenia na terenie objętym planem są przewidywane w pozycjach 1 do 8. Natomiast w ustępie trzecim wprost zaznaczono, że „na obszarze objętym planem nie dopuszcza się lokalizowania zabudowy mieszkaniowej w żadnej formie”.

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych jest jednolite i wskazuje, że unormowania w konkretnym planie muszą odpowiadać temu co znajduje się (jest projektowane) w terenie. Skoro uchwała nie dopuszcza budownictwa mieszkaniowego na terenie objętym planem w żadnym zakresie, to nie sposób zarzucić uchwałę, że wobec niedopuszczenia odprowadzania nieczystości do przydomowej oczyszczalni ścieków spełniającej wymagania określone w przepisach odrębnych, narusza unormowania wyższego rzędu.

Organ nadzoru zakwestionował także i w tym zakresie sąd zarzuty skargi podziela, unormowanie zawarte w § 23 uchwały, który określając przeznaczenie terenów 9Z do 13Z, jako tereny istniejącej zieleni nieurządzonej do zachowania, w ustępie 2 ustanawia na tym obszarze zakaz zabudowy i warunek zachowania istniejącej

wartościowej zieleni wysokiej. I to właśnie unormowanie, po spójniku, kwestionuje organ nadzoru. Zdaniem sądu posłużenie się pojęciem „wartościowej zieleni wysokiej”, nie definiując w jakim sensie (czyli inaczej mówiąc) co dla autora uchwały mieści w sobie pojęcie wartościowej zieleni nie powinno znaleźć się w kontrolowanym akcie. Normodawca gminny posłużył się pojęciem wieloznacznym i nieostrym, co powoduje że, w świetle planu, nie będzie wiadome jaka zieleń podlega zachowaniu. Nie wiadomo bowiem czy chodzi o zieleń wartościową z punktu widzenia rodzaju drzew, jakie w terenie rosną, czy w zależności od wieku drzewa, czy też np. walorów krajobrazowych, czy też innych, na dziś nie określonych. W konsekwencji, przy takim sformułowaniu, mogą zaistnieć poważne problemy (jeśli nie będzie to niemożliwe), aby uzyskać np. administracyjne zezwolenie na usunięcie drzew. Nadto, ewentualnie to organ udzielający zezwolenia decydowałby co to jest wartościowa zieleń wysoka, co niewątpliwie kłóci się z wolą rady, skoro zależy jej na zachowaniu zieleni wartościowej.

Przechodząc do zarzutów skargi MObruku i omawiając je kolejno, trzeba jeszcze raz przypomnieć, że temu podmiotowi służy skarga na uchwałę w zakresie naruszenia interesu prawnego i prawa, a zatem może ona zaskarżać unormowania dotyczące działek, położonych na terenie objętym planem, do których posiada tytuł prawny. Jak wskazano w odpowiedzi na skargę i co jest niesporne między stronami działki skarżącej spółki znajdują się na terenach przeznaczonych w projekcie planu na zieleń urządzoną (§ 15 1ZP), teren istniejącego zakładu recyklingu przetwarzającego odpady niebezpieczne i inne niż niebezpieczne – do zachowania. Na terenie 2O,AG dopuszcza się sytuowanie obiektów aktywności gospodarczej (§ 16 2O,AG); § 17 3U,AG określony jako w części zainwestowany teren przeznaczony pod usługi i różne formy aktywności gospodarczej; § 18.4AG 1 w stanie istniejącym w części zainwestowany teren przeznaczony pod różne formy aktywności gospodarczej. Dopuszcza się sytuowanie usług jako przeznaczenia uzupełniającego; § 22 8KS 1. istniejący parking i plac manewrowy – do zachowania, z dopuszczeniem sytuowania zabudowy obsługującej ruch samochodowy; § 23 tereny istniejącej zieleni nieurządzonej do zachowania; § 24.14KDD 1. istniejąca droga wewnętrzna przeznaczona do przekształcenia w drogę publiczną dojazdową, jednojezdniową, dwupasmową, o szerokości w liniach rozgraniczających od 10 do 27 m., jak w stanie istniejącym oraz § 27. 16 KDW 1. Istniejąca droga wewnętrzna – do zachowania jako jednojezdniowa, dwupasmowa, o szerokości w liniach rozgraniczających od 11 do 21 m, jak w stanie istniejącym. W tym kontekście należy rozważyć zarzuty skargi strony. Trudno zgodzić się, że uchwała narusza prawo własności skarżącej spółki w sposób prawem nie przewidziany i sprzeczny z istotą tego prawa, wynikającą z art. 21, 64 i 31 Konstytucji, a także art. 140 k.c. Istota planów zagospodarowania przestrzennego polega na tym, że określają one granice prawa własności, czy użytkownika wieczystego właścicieli/użytkowników wieczystych nieruchomości położonych na ich terenie. Sposób i zakres wykonywania prawa własności musi uwzględniać społeczno-gospodarcze przeznaczenie, a pod tym pojęciem należy rozumieć również miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Sąd podzielił stanowisko organu, że zaskarżony plan nie skutkuje całkowitym uszczupleniem uprawnień właścicielskich skarżących, którzy nadal mogą korzystać z przysługującego mu prawa własności w sposób zgodny z przepisami ustaw, jak i zasadami współzycia społecznego, a także Strona nie wskazuje w skardze na czym (jej zdaniem) ma polegać owa niezgodna z prawem ingerencja. Kontynuując ocenę, czy interes prawny strony skarżącej (w zakresie prawa własności) został kwestionowaną uchwałą naruszony w stopniu nie do pogodzenia z przysługującym gminie władztwem planistycznym na jej terenie, sąd doszedł do wniosku, że tę część zarzutów zawartych w skardze należy uznać za nieuzasadnioną.

Pozostałe zaś zarzuty uznał za nieuzasadnione w tym znaczeniu, że skarżąca nie wykazała, aby opisane w skardze i piśmie procesowym (zdaniem strony) nieprawidłowości naruszyły interes prawny skarżącej, zdefiniowany przez ustawodawcę w art. 101 ust. 1 u.s.g. lub uznając naruszenie interesu skarżącej sąd uznał, że owo naruszenie mieści się (jak poprzednio) w ramach, przysługującego gminie, ustawowego władztwa planistycznego na jej terenie (art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Tak jest np. w przypadku zarzutu naruszenia zakwestionowanym planem zasad ładu przestrzennego w terenie (art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Po pierwsze skarga nie precyzuje na czym owo naruszenie miałoby polegać, a nadto nie sposób uznać, że strona skarżąca wykazała naruszenie interesu prawnego lub prawa tym zarzutem. Podobnie w kwestii zarzutów posłużenia się w treści planu pojęciami nieostrymi, skarżąca nie wykazuje jaki wpływ użycia wymienionych w skardze określeń miałyby mieć na naruszenie prawa lub interesu prawnego strony.

Zdaniem sądu nietrafnie strona zarzuca przekroczenie owego władztwa planistycznego. W myśl art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami prawa, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 140 k.c.), zatem nie ulega wątpliwości, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może

w istotny sposób ograniczać prawo własności i z tego powodu musi podlegać ocenie pod kątem zgodności z art. 21, 64 oraz art. 32 Konstytucji. W przepisach tych zawiera się nakaz równej dla wszystkich ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych; ustawa zasadnicza, w powołanych artykułach, formułuje ogólną zasadę równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne. Skoro kompetencje do ustalania przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu posiada w zasadzie wyłącznie gmina, wykonująca w tym zakresie zadania publiczne, to na organach gminy ciąży obowiązek równego traktowania wszystkich podmiotów przez władze publiczne, wynikający z powołanego art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 czerwca 2003 r. w sprawie P 24/02, opublikowanym w OTK-A nr 6 z 2003 roku, poz. 55, zasada równości polega na tym, że wszyscy adresaci norm prawnych, charakteryzujący się daną cechą relewantną winni być traktowani według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących, a zasada ta nie wyklucza różnego traktowania podmiotów różniących się między sobą, niemniej wszelkie zróżnicowanie traktowania musi być oparte na uznanych kryteriach, zasadność doboru których podlega każdorazowej ocenie, między innymi z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej. Zatem, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi również podlegać ocenie pod kątem zachowania zasady równości. Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały, podkreślić należy, że trafne jest stwierdzenie organu, że z mocy (przywołanego wcześniej) art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), zwanej dalej u.p.z.p., gminie przysługuje władztwo planistyczne, co oznacza, iż do zadań własnych gminy należy prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Inaczej mówiąc istotne jest, że samodzielność gminy w zakresie wykonywania przekazanych jej zadań publicznych może być realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji RP, według którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W konsekwencji o samodzielności gminy w wykonywaniu zadań możemy mówić tylko wówczas, gdy mieści się ona w określonych granicach konstytucyjnych. Przekroczenie tych granic stanowi istotne naruszenie prawa. Gmina może zatem samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu, pod warunkiem, że działa w granicach i na podstawie prawa i nie nadużywa przyznanego jej władztwa. Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej nie ma zatem charakteru arbitralnego a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca zaś szczegółowo uregulował tak zasady jak i tryb prowadzenia prac związanych z uchwalaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przechodząc do szczegółowego uzasadnienia stanowiska, że jeśli nawet zaskarżonym aktem doszło do naruszenia interesu prawnego strony, sprowadzającego się do ograniczenia jej prawa własności wynikającego z przepisów prawa materialnego, Sąd wziął także pod uwagę, iż zgodnie z art. 21 Konstytucji RP oraz art. 140 k.c. właściciel rzeczy korzysta z niej z wyłączeniem innych osób zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem i zasadami współżycia społecznego, z tym, że przy wykonywaniu własności jest ograniczony treścią przepisów szczególnych, a prawo własności nie jest jednak prawem bezwzględnym. Doznaje ono w określonych sytuacjach ograniczeń. Dopuszcza je Konstytucja RP w art. 64 ust. 3 stanowiąc, że własność może być ograniczona, przy czym tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności, tj. zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia.

Takimi przepisami ustawowymi dającymi podstawę do ograniczenia prawa własności są m.in. regulacje zawarte w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej u.p.z.p. – upoważniające radę do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Wprawdzie istotnie kompetencja rady gminy do planowania miejscowego wyraża się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, jednakże – jak to już wyżej sąd zauważył – pod warunkiem działania w granicach i na podstawie prawa i nie nadużywania tego władztwa. Oczywiście jest, że plan zagospodarowania przestrzennego może wkraczać w sferę wykonywania prawa własności (art. 140 k.c.). W określonych ustawami przypadkach, prawo takie może doznawać ograniczeń, o ile jednak nie godzi w istotę tego prawa. Jedną z takich ustaw jest właśnie ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która daje organom gminy władztwo planistyczne, pozwalające na kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności (art. 6 ust. 1). Zgodnie z tą regulacją rada gminy może ustalać w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego takie przeznaczenie terenów, które może nie odpo-

wiadać ich właścicielom, przy czym jednak przeznaczenie takie nie może być dowolne, ale oparte na racjonalnych przesłankach, wynikających zwłaszcza z art. 1 tej ustawy.

Sąd pragnie przy tym zwrócić uwagę, 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”.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że jak wynika z akt administracyjnych (vide analiza zasadności przystąpienia do sporządzenia projektu planu) „obszar objęty zmianą w ocenach społecznych od zamknięcia kopalni (jest to teren pokopalniany – przyp. sądu) podlega postępującej degradacji, a z uwagi na bezpośrednie sąsiedztwo zabudowy mieszkaniowej może stanowić dla niej bezpośrednie zagrożenie w przypadku nieprawidłowości w jego wykorzystaniu. W efekcie konieczne jest określenie jednoznacznych zasad zagospodarowania tych terenów, kierunku zmian i docelowych funkcji w powiązaniu ze zmianą dotychczasowych ustaleń studium...” W związku ze złożonym przez Mo-Bruk wnioskiem do planu z dnia 12 marca 2023 r. wskazano, że wniosek może być uwzględniony jedynie co do działek 26/31 i 26/32 oraz co do części działki 26/37, bowiem są to działki zagospodarowane w stanie istniejącym jako zakład przetwarzania odpadów. Działka nr 26/40 to istniejąca droga, a dz. nr 26/42 jest niezagospodarowana i przeznaczona pod usługi i obiekty aktywności gospodarczej. Jak wynika z treści planu w tym zakresie wniosek został uwzględniony. Co dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy istotne, w aktach znajduje się także pismo Wspólnoty mieszkaniowej Małopolska 3 w Wałbrzychu z dnia 23 grudnia 2013 r., w którym informuje wspólnota Prezydenta Wałbrzycha, że „odpady w postaci farb, rozpuszczalników, lakierów i innych cuchnących smarów przywożone w beczkach, wylwane są do gruntu...Fetor, który się roznosi nie pozwala na normalną egzystencję” – chodzi oczywiście o teren objęty zmianą planu – przyp. sądu.

Nadto w uzasadnieniu nieuwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa i samej kontrolowanej uchwały rada wskazała, że „w trakcie prac analitycznych – studialnych prowadzonych w procedurze planistycznej, po szczegółowym ustaleniu stanu faktycznego analizowano uzasadniony interesem publicznym stopień zasadnych ograniczeń w sposobie wykonywania prawa własności, w szczególności w odniesieniu do nieruchomości będących we władaniu Mo-Bruku. Kierowano się przy tym zasadą proporcjonalności, konstruując ustalenia planu w taki sposób, aby nadmiernie nie ingerować w sferę praw i własności właścicieli nieruchomości leżących na terenie objętym planem. Dalej w uzasadnieniu wskazano, że „doświadczenia społeczności lokalnych tak Wałbrzycha jak również i innych miast wskazują, że funkcjonowanie zakładów gospodarujących odpadami rodzi konflikty społeczne. Zainicjowanie przez Radę Miejską prac nad planem w rejonie ul. Małopolskiej jest wyrazem woli Rady określenia w prawie miejscowym lokalizacji tego rodzaju zakładów i zasad, na jakich może w nich być prowadzona działalność „dla ochrony miejscowej społeczności, w szczególności prawa do życia w czystym środowisku, bez odczuwania uciążliwości zakładów przemysłowych i innych”. Dodać jeszcze trzeba, że rada nie uwzględniła także w całości uwag Wspólnoty Mieszkaniowej Małopolska 3 do planu, czyli wniosku dotyczącego zamknięcia i prawidłowego zrekultywowania istniejącego składowiska odpadów wskazując, że w planie nie ma możliwości zawierania rozstrzygnięć w zakresie zamknięcia określonego przedsiębiorstwa. Odnośnie do opisanego w uzasadnieniu wcześniej protestu wspólnoty w zakresie zachowania zakładu recyklingu uzasadnienie uchwały wskazuje, że wobec zachowania zakładu, w konkretnych unormowaniach aktu zawarto szereg przepisów służących ochronie środowiska i zdrowia mieszkańców okolicznych terenów. Zdaniem rady postulat mieszkańców, dotyczący zmniejszenia uciążliwości istniejącego zakładu recyklingu został w projekcie planu uwzględniony w stopniu odpowiadającym problematyce planów miejscowych, a wniosek dotyczący likwidacji zakładu nie został uwzględniony wobec wydanych wcześniej na rzecz przedsiębiorcy decyzji administracyjnych.

W myśl art. 1 ust. 2 u.p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się tak potrzeby interesu publicznego (pkt 9) jak i prawo własności (pkt 7). Istotne jest przy tym, że przyjęte w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozwiązania prawne oparte są na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych i interesu publicznego. Ma to szczególne znaczenie w przypadku kolizji tych interesów, w tym interesu gminy z interesem strony wynikającym z prawa własności nieruchomości gruntowych. Podstawowa zasada równości wobec prawa wymaga wyważenia wszystkich interesów jakie występują w danej sprawie. Podzielić należy pogląd doktryny w kwestii istoty działania zasady wyważania przeciwstawnych interesów, w tym stanowisko podkreślające dwa elementy tej zasady: wyważanie wartości interesów i rezultat wyważenia (M. Wyrzykowski -Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym, Warszawa 1986, str.177-178, W. Sz wajdler – Zagospodarowanie przestrzenne – Regulacja prawna, Wydawnictwo Comer 1995, str.125 a także prawomocny wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 października 2012 r., II SA/Wr

169/12). W niniejszej sprawie (zdaniem sądu) należy uznać, że co do zasady, rada w sposób należyty i wnikliwy wyważyła interesy indywidualne strony skarżącej w zestawieniu z interesem publicznym – gminnym, kierując się zasadą proporcjonalności, która wyraża zakaz nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Sąd uznał, że ograniczenie prawa własności skarżących w zaskarżonym planie nie ma cech dowolności, gdyż rada wyważyła interesy prywatne z interesem publicznym.

Zważyć przy tym należy, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie rozważał zagadnienie granic ochrony prawa własności, wskazując, że wymóg istnienia w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia odpowiada zasadzie proporcjonalności, stąd spośród możliwych środków należy wybierać najmniej uciążliwe dla jednostki, gdy nadto ograniczenie danego prawa musi ponadto pozostać w odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia ustanowienie tego ograniczenia.

Z treści skargi i wcześniejszych pism strony, skierowanych do rady wynika (między innymi), że chciałyby ona, aby dla działek 26/38, 26/32, 26/1, 26/37, 26/31 obręb 40 Podgórze określić jako przeznaczenie podstawowe tereny składowisk odpadów i obiektów przetwarzania odpadów niebezpiecznych i innych niż niebezpieczne; jako przeznaczenie dodatkowe (uzupełniające): tereny obiektów związanych z aktywnością gospodarczą, tereny usług. Trzeba zatem jeszcze raz przypomnieć, że z tych działek działka 26/38 jest i ma być drogą, a w/g planu zmieni się jedynie charakter tej drogi z wewnętrznej na publiczną dojazdową. Przy czym, co istotne, w planie miejscowym (art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu...) rada gminy ma obowiązek określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; działka 26/1 jest i ma pozostać parkingiem i placem manewrowym; dz. 26/37 częściowo jak poprzednia działka (parking i placem manewrowy), a częściowo tereny istniejącej zieleni nieurządzonej, przeznaczonej do zachowania; a także teren istniejącego zakładu recyklingu przetwarzającego odpady niebezpieczne i inne niż niebezpieczne; działka 26/31 obejmuje 2AO, AG – tereny zakładów gospodarowania odpadami i aktywność gospodarczą, a także 10Z, czyli – podobnie jak działka 26/37 tereny istniejącej zieleni nieurządzonej, przeznaczonej do zachowania.

Z kolei odnośnie do działki 26/40 plan przewiduje przeznaczenie bez zmian – droga, tyle, że obecnie jest to droga wewnętrzna, a ma być publiczną dojazdową (jak działka 26/38); działka 26/36, 26/32, 26/37, 26/31 i 26/32 w projekcie planu mają być pozostawione dotychczasowej funkcji - teren istniejącego zakładu recyklingu przetwarzającego odpady niebezpieczne i inne niż niebezpieczne; działka 26/42 znajduje się w terenie przeznaczonym w projekcie planu pod usługi i różne formy działalności gospodarczej; podobnie działka 26/43. Podobne stanowisko prezentowała strona skarżąca zgłaszając uwagi do planu.

Nie podziela sąd poglądu, że unormowania zawarte w zakwestionowanym akcie nadmiernie ingerują w prawo własności strony. Jak wynika z akt administracyjnych gmina dokonała zmiany studium, w zakresie dotyczącym terenu objętego obecnie kontrolowanym planem i w studium określono tereny oznaczone jako K 4.3 – (na których znajdują się obszary oznaczone jako 2OAG, 3UAG, 4AG), jako tereny przekształceń strukturalnych i funkcjonalnych, natomiast tereny oznaczone jako K 4.4 określono jako tereny podlegające rekultywacji poprzez nasadzenie zieleni wysokiej. Jak wskazuje się w orzecznictwie, zasada zgodności ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie została w ustawie wyrażona wprost w formie przepisu materialnego, jednak wyłania się ona z przepisów proceduralnych. Przyjęcie kryteriów i zakresu wymaganej zgodności planu ze studium ustawodawca pozostawił uznaniu rady gminy. Rada jako twórca polityki przestrzennej gminy dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny projektu planu miejscowego. Stopień związania planu ustaleniami studium zależy zatem w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium. Punktem wyjścia do oceny zgodności planu ze studium jest zawsze przedmiot i sposób ujęcia ustaleń studium. Studium ma być z założenia aktem elastycznym, który stwarzając nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania miejscowego pozwala na maksymalne uwzględnienie warunków i potrzeb lokalnych przy tworzeniu regulacji planów miejscowych. Natomiast plan miejscowy ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium a nie ich dowolną interpretację czy wręcz całkowitą zmianę. Zmiany przeznaczenia terenów w planie miejscowym, nieprzewidzianej w studium, gmina może dokonać dopiero po uprzedniej zmianie studium z zachowaniem trybu, w jakim studium jest uchwalane (wyrok NSA z dnia 19 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 466/11). Przypomnieć także trzeba, że plan musi być niesprzeczny z uchwałą o studium. Skoro zatem studium przewiduje tereny przekształceń strukturalnych i funkcjonalnych to organ gminy (w ramach władztwa planistycznego) był uprawniony do dokonania zmian w dotychczasowym przeznaczeniu terenu o charakterze przemysłowym. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 grudnia 2011 r., II OSK 2080/11, „w planie ustala się przeznaczenie o charakterze zieleni parkowej wyłączając w ten sposób możliwość zagospodarowania działki przez właściciela zgodnie z jej podstawowym przeznaczeniem 2 Inne przeznaczenie konkretnego terenu

w planie miejscowym niż przeznaczenie przyjęte w studium kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa, tj art. 9 ust 4 u.p.z.p zwłaszcza gdy przeznaczenie terenu[...]”. W rozpoznawanej sprawie rada szeroko uzasadniła, że okoliczni mieszkańcy gminy nie chcą poszerzania działalności w zakresie przerobu odpadów, zwłaszcza niebezpiecznych w pobliżu miejsca ich zamieszkania. Organ gminy musi się liczyć z wolą mieszkańców uchwalając akt prawa miejscowego. Istotne jest przy tym, że uchwała pozostawia możliwość prowadzenia przez skarżącą szeroko rozumianej gospodarki odpadami na terenie dotychczasowym.

Skarga, podnosząc, że uchwała narusza prawo własności w sposób niezgodny z prawem nie konkretyzuje na czym owa niezgodność z prawem miałyby polegać.

W tym zakresie należy omówić zarzut, objęty skargą w zakresie unormowań zawartych w § 5 uchwały ust. 2 i 3 oraz § 16. Stosownie do treści § 5, określającego przeznaczenie poszczególnych terenów, jako tereny „AG” uchwała określa zagospodarowanie związane z aktywnością gospodarczą, w tym: wielkopowierzchniowe obiekty handlowe o pow. sprzedaży poniżej 2000 m², stacje paliw, parkingi, obiekty produkcyjne i magazynowe, hurtownie, składy, bazy – z wyłączeniem wszelkiego typu zakładów związanych z przetwarzaniem, składowaniem i innymi formami gospodarowania odpadami. Natomiast tereny oznaczone symbolem „O” uchwała określa jako zakłady gospodarowania odpadami, dla których dopuszczenia i ograniczenia określono w ustaleniach szczegółowych odnoszących się do terenu 2O,AG w § 16. Obszar ten określony został jako teren istniejącego zakładu recyklingu przetwarzającego odpady niebezpieczne i inne niż niebezpieczne – do zachowania. Na terenie 2O,AG dopuszcza się sytuowanie obiektów aktywności gospodarczej (§ 16 2O,AG). Wbrew zarzutom skargi, zdaniem sądu, takie unormowanie nie rodzi wątpliwości interpretacyjnych, bowiem uchwała zachowuje dotychczasowe przeznaczenie terenu – zakład recyklingu przetwarzającego odpady niebezpieczne i inne niż niebezpieczne – a dopuszcza także aktywność gospodarczą, (AG) czyli aktywność gospodarczą z wyłączeniem (patrz § 5 uchwały) wszelkiego typu zakładów związanych z przetwarzaniem, składowaniem i innymi formami gospodarowania odpadami. Interpretacja tego paragrafu prowadzi zatem do wniosku, że aktualny sposób zagospodarowania terenu pozostaje bez zmian, a w przypadku gdyby (z jakiś względów) inwestor planował na tym terenie także inną działalność gospodarczą, teren pozostaje terenem działalności gospodarczej, tyle że z ograniczeniami, wynikającymi ze zdefiniowania terenu AG. W tym kontekście należy także omówić zarzut skargi odnośnie do użycia w tekście planu (w tym w § 16) pojęcia do zachowania. Strona skarżąca zarzuca, że jest to pojęcie nieznanne planowaniu przestrzennemu, bo nie określa funkcji terenu. Zdaniem sądu z takim zarzutem nie sposób się zgodzić. Jak wynika z definicji pojęcia „zachowanie” zawartej w wikisłowniku zachowanie – to „utrzymanie czegoś jako obowiązujące”, natomiast w słowniku języka polskiego PWN „zachować” to „dochować coś w niezmienionym stanie mimo upływu czasu lub niesprzyjających okoliczności”. A zatem normodawca gminny pozostawia dotychczasowe przeznaczenie terenu „w niezmienionym stanie mimo upływu czasu lub niesprzyjających okoliczności”.

Odnosząc się do zarzutu opracowania planu mimo braku aktualnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha, ten zarzut nie może być uznany za zasadny choćby z tego względu, że na dzień opracowywania planu w obrocie prawnym pozostawała uchwała Rady Miejskiej w Wałbrzychu z dnia 28 listopada 2011 r. nr XXI /180/2011 w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha. Zatem ta uchwała była dla rady wiążąca, zaś istotnie umieszczenie w podstawie prawnej uchwały „pierwotnej” nie może być uznane za naruszenie prawa w stopniu powodującym nieważność kwestionowanej uchwały.

Jeśli chodzi o kwestię naruszenia interesu prawnego strony skarżącej w wyniku niemożności podjęcia w przyszłości planowanej działalności w zakresie gospodarki odpadami trzeba wskazać, że sąd podziela tezę, zawartą w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 czerwca 2013 r. (II SA/Gl 12/13, Lex 1342941), w którym wskazano, że „o naruszeniu interesu prawnego jakiegoś podmiotu nie można mówić w przypadkach, gdy podmiot ten zamierza dopiero podjąć działalność na terenie objętym planem”. A zatem nie sposób mówić, że mamy do czynienia z naruszeniem interesu prawnego strony skarżącej (w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym) w tym zakresie, w którym skarga zarzuca, że wobec zmiany planu skarżąca spółka nie będzie mogła poszerzać działalności w zakresie gospodarki odpadami. Ten zarzut pozostaje ściśle związany z zarzutem, że plan narusza Konstytucyjną i ustawową zasadę swobody działalności gospodarczej – art. 20 i 22 Konstytucji w zw. z art. 6 ustawy o działalności gospodarczej. Stosownie do treści art. 22 Konstytucji ograniczenie działalności gospodarczej jest możliwe tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Nie wynika jednak z tego unormowania, że dział Jak wskazuje Wiesław Skrzydło w komentarzu do Konstytucji, zawartym w Lexie Artykuł 22 stanowi pewne uzupełnienie postanowień zawartych w art. 20, jest bowiem nawiązaniem do wyrażonej tam zasady wolności działalności gospodarczej, która obejmuje wolność wyboru rodzaju działalności gospodarczej oraz wolność wykonywania wybranej sfery tej

działalności. Nie wynika z niej jednak nieograniczona możliwość prowadzenia wszelkiego rodzaju działalności na każdym terenie. Jest to nie do pogodzenia z uprawnieniem gminy do gospodarowania swoim terenem i możliwości wpływu na jego zagospodarowanie. Na poparcie przedstawionej tezy można także przytoczyć tezę zawartą w wyroku WSA w Opolu z dnia 17 marca 2008 r., (II SA/Op 422/07, LEX 506972), w której autor uzasadnienia wskazuje, że „przepisy art. 20 i 22 Konstytucji RP, z uwagi na zawarte w nich unormowania dotyczące zasad ustroju gospodarczego, są przepisami prawa ustrojowego. Z tego względu nie są przepisami mogącymi stanowić podstawę do wykazania się interesem prawnym, a tym bardziej wykazania naruszenia tego interesu przez podmiot wnoszący skargę w trybie art. 101 u.s.g. Warunkiem uznania legitymacji procesowej na tle tego przepisu jest konsekwencja podjętej uchwały w postaci ograniczenia lub pozbawienia skarżącego konkretnych uprawnień, mających oparcie w przepisach prawa materialnego”.

Podobnie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz. U. 2013, poz. 267) stanowi, że podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. W żadnym przypadku, zdaniem sądu, przepisu tego nie sposób rozumieć w ten sposób, że działalność gospodarcza w Polsce nie podlega żadnym ograniczeniom. Przeciwnie, ustawodawca wyraźnie zaznacza, że podmiot wykonujący, lub zamierzający przystąpić do wykonywania działalności gospodarczej musi zachować warunki określone przepisami prawa. W rozpoznawanej sprawie będą do przepisy prawa miejscowego – planu zagospodarowania przestrzennego.

Na koniec należy się jeszcze odnieść do dwóch zarzutów skargi, po pierwsze, że organ nie uwzględnił skutków finansowych dokonanej zmiany. Z tym zarzutem także (zdaniem sądu) nie można się zgodzić, bowiem w załączniku do uchwały, zawierającym prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego (art. 17 ust. 5 u. p. i z. p.) wskazano, że zmiana planu może rodzić obowiązki odszkodowawcze po stronie gminy. Po drugie za chybiony uznał sąd zarzut skargi, że organ uchwalając obecnie oceniany plan nie odniosła się do zaleceń sądu, zawartych w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 11 października 2012 r. (II SA/Wr 169/12). Skarga nie odnosi się do okoliczności, że wyrok ten był kontrolowany w trybie instancyjnym przez Naczelny Sad Administracyjny i w uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia NSA nie rozstrzygnął kwestii czy w tamtej uchwale zasada proporcjonalności została zachowana, czy też nie. Nadto uchwalanie planów miejscowych, to nie jest postępowanie administracyjne i nie ma tu prostego związku stanowiskiem sądu. Przede wszystkim zaś, zdaniem sądu, zgromadzony obecnie w aktach organu materiał dowodowy wskazuje, że zasada ta została zachowana. Szczegółowo sąd omówił tę kwestię wcześniej.

Reasumując, na zasadzie art. 151, 147 § 1 ppsa orzekł jak na wstępie. Orzeczenie zawarte w p. IV wyroku znajduje swoje uzasadnienie w art. 152 ppsa, a w p. V w art. 200 ppsa.