DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 marca 2016 r.

Poz. 1404

Elektronicznie podpisany przez:
Agnieszka Augustynowicz
Data: 2016-03-16 13:36:49

WYROK NR II SA/WR 259/13
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 czerwca 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA	- Zygmunt Wiśniewski
Sędziowie Sędzia WSA	- Władysław Kulon (spr.)
Sędzia NSA	- Andrzej Wawrzyniak
Protokolant	- Małgorzata Boaro

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 maja 2013 r.
sprawy ze skargi EKO-CARBO-JULIA sp. z o.o.
na uchwałę Rady Miejskiej Wałbrzycha
z dnia 20 grudnia 2012 r. nr XLI/377/2012
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulic 1 Maja – Antka Kochanka w Wałbrzychu

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

Uzasadnienie

Rada Miejska Wałbrzycha uchwałą Nr XLI/377/2012 z dnia 20 grudnia 2012 r. uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulic 1-go Maja – Antka Kochanka w Wałbrzychu.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu spółka EKO Carbo-Julia sp. z o.o., powołując się na prawo własności wskazanych w skardze działek objętych postanowieniami zaskarżonej uchwały, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia interesu prawnego podjętą uchwałą, wniosła o stwierdzenie nieważności w całości przyjętej przez Radę Miejską uchwały.

Spółka zarzuciła Radzie Miejskiej podjęcie uchwały z naruszeniem:

1) art. 21 w związku z art. 64 Konstytucji i art. 140 k.c. w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji poprzez naruszenie prawa do nieruchomości przysługującej spółce, uniemożliwiające korzystanie z niego, a przejawiające się w zbyt daleko posuniętym ograniczeniu jej uprawnienia nie znajdującym uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa;
2) art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) – dalej jako „u.p.z.p.” poprzez rażące naruszenie przysługującego spółce prawa do gruntu dotkniętego działaniem miejscowego planu, przekroczenie granic władztwa planistycznego gminy oraz naruszenie zasady proporcjonalności, tj. wyważania interesu publicznego oraz indywidualnego obywatela;
3) art. 17 pkt 9 w zw. z art. 17 pkt b lit. b u.p.z.p. poprzez podjęcie uchwały z pominięciem warunków uzgodnienia dokonanego uchwałą nr 68/2012 Zarządu Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 14 maja 2012 r.;
4) § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 26 sierpnia 2003 r. (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) dalej: R.M.I. w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. poprzez brak ustalenia przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem „ZE/S.1”;
5) § 4 pkt 6 R.M.I. w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez pominięcie obowiązkowego elementu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w postaci wysokości zabudowy dla wszystkich kategorii terenów oznaczonych symbolem „ZE/S.1”, „ZP” oraz terenów komunikacji: „KDG”, „KDL” i „KDD” w zakresie zabudowy innej niż budynki, wolnostojące maszty i inne budowle niebędące obiektami liniowymi w sytuacji, w której miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dopuszcza na danym obszarze realizację innych budowli niż wskazane wyżej obiekty;
6) § 4 pkt 3 R.M.I. w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. poprzez określenie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego nie wynikających z potrzeb ochrony środowiska, w szczególności zaś nie wynikających z żadnych wytworzonych w związku z uchwaleniem zaskarżonego miejscowego planu dokumentów;
7) art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 163, poz. 981 ze zm.) - dalej: „u.p.g.g.” w zw. z art. 156 ust. 1 u.p.g.g. oraz art. 161 u.p.g.g. poprzez wkroczenie w kompetencję organów administracji geologicznej do określania wymagań dotyczących wykonywania działalności objętej koncesją na wydobywanie kopaliny ze złoża, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska i ustalenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego warunku wydobycia kopaliny ze złoża w postaci dokonania odpowiednich zabezpieczeń obiektów budowlanych na obszarze planu miejscowego;
8) uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sytuacji, w której Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha zatwierdzone uchwałą nr XI/154/99 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 30 czerwca 1999 r., następnie zmienione wskazanymi w skardze uchwałami, uznane zostało uchwałą nr VI/31/11 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 31 stycznia 2011 r. za nieaktualne i oparcie tak całości prac planistycznych jak i wszelkich rozstrzygnięć w zakresie uwag oraz wniosków złożonych do planu w oparciu o zapisy ww. nieaktualnego studium, w sytuacji, w której Rada Miejska Wałbrzycha od dnia podjęcia ww. uchwały stwierdzającej nieaktualność Studium nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium, tj. w sytuacji naruszenia przez Radę Miejską Wałbrzycha art. 32 u.p.z.p.;
9) art. 1 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez nieuwzględnienie przy sporządzaniu ww. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego walorów ekonomicznych przestrzeni, ponadto;
10) naruszenie wyprowadzanych z art. 2 Konstytucji reguł dotyczących przestrzegania poprawnego prawotwórstwa oraz jasności i dookreśloności prawa (w tym zasadę komunikatywności tekstu prawnego spro-

wadzającą się do jego precyzji i zrozumiałości) poprzez użycie w tekście uchwały sformułowań i zwrotów niedookreślonych lub wieloznacznych, wprowadzenie do tekstu uchwały sformułowań będących zaleceniami nie stanowiącymi elementu normy oraz postanowień niewykonalnych.

Uzasadniając przedstawione zarzuty reprezentujący spółkę pełnomocnik wskazał, że według załącznika numer 1 do zaskarżonej uchwały pn. „Rysunek planu" tereny będące własnością skarżącej (działki o numerach 87/45, 87/20 obręb Sobięcin) oznaczone zostały symbolem „ZE/S.1". Zgodnie z § 15 uchwały teren kategorii „ZE/S" oznaczony symbolem „ZE/S.1" przeznacza się dla zrekultywowanej hałdy, a na terenie zakazuje się wznoszenia budynków. Powołując się na tą regulację autor skargi podniósł, że nie uwzględnia ona treści prawomocnych decyzji administracyjnych i rażąco, nieproporcjonalnie wkracza w sferę praw spółki. W szczególności pełnomocnik spółki zwrócił uwagę, że decyzją nr 1089/2012 z dnia 27 lipca 2012 r. Starosta Wałbrzyski zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę zakładu produkcji innowacyjnego paliwa energetycznego z odpadów poflotacyjnych zlokalizowanego na dz. nr 87/45, 87/20 obr. 28 Sobięcin (bez budowy wjazdu z ul. Antka Kochanka). Strona skarżąca podniosła, że działalność, na którą uzyskała wskazane pozwolenie, a wcześniej decyzję środowiskową oraz decyzję z dnia 22 czerwca 2012 r. o warunkach zabudowy, wymaga skutecznego skomunikowania zakładu z osadnikami, które znajdują się także na obszarach nie objętych zakresem uchwały Rady Miejskiej, gdyż komunikacja ta przede wszystkim dotyczyć ma dostawy surowców do realizacji podstawowej działalności spółki.

Dalej autor skargi, powołując się na postanowienia Konstytucji oraz k.c., wskazał, że prawo własności podlega ograniczeniom, ale tylko w przypadkach przewidzianych w ustawach, uzasadnionych interesem publicznym i wymaga szczególnego uzasadnienia i zachowania procedur przewidzianych prawem. Zdaniem spółki niedopuszczalnym jest naruszenie istoty prawa własności. W omawianej sytuacji, z treści dokumentacji planistycznej nie wynika uzasadnienie dla przewidzianej w § 15 ust. 1 uchwały regulacji, podobnie jak brak jest faktycznego uzasadnienia dla zakazu wznoszenia budynków. Skutkiem zaś regulacji o tej treści jest m.in. uniemożliwienie korzystania przez spółkę z terenu zlokalizowanego na obszarze oznaczonym symbolem „ZS/E.1". Przepis ten nadto nie uwzględnia faktycznego już i istniejącego zagospodarowania na tym terenie. Autor skargi zwrócił w tym zakresie uwagę, że z treści uzasadnienia uchwały Rady Miejskiej wynika, iż przyjęty rodzaj przeznaczenia dla terenu „ZS/E.1" związany jest z ustaleniami Studium, które dla jednostki „I1.1" określało uwarunkowania jako „zieleń wysoka (teren zrekultywowanej hałdy)" zaś w kierunkach rozwoju określało: „utrzymanie obecnej funkcji terenu". Według skarżącej strony, brak jest jednak uzasadnienia określenia w planie miejscowym obszaru „ZS/E.1" przeznaczenia poprzez transponowanie określenia ukształtowania terenu ze studium. W przypadku niniejszej sprawy dalej zwrócono uwagę, że z uzasadnienia zaskarżonej uchwały nie wynika, jakie dokładnie racje, prócz konieczności zachowania zgodności z ustaleniami nieaktualnego Studium, wzięte zostały pod uwagę i jakie przeważyły przy wyborze konkretnych rozwiązań planistycznych, ograniczających możliwość prowadzenia działalności przez wnioskodawcę. Przy wyborze prymatu interesu publicznego konieczne jest tymczasem wyraźne wykazanie, iż nie istnieje inna możliwość jego zabezpieczenia, niż ograniczenie praw indywidualnych. W sprawie niniejszej zaś ograniczenie prawa prowadzenia działalności gospodarczej i wykorzystywania terenu zgodnie z jego przeznaczeniem jest oględnie mówiąc znaczne. Tym samym stwierdzono, że przyjęte w uzasadnieniu uchwały, iż zastosowana została zasada proporcjonalności jest stwierdzeniem pustym i gołosłownym. W świetle powyższego pełnomocnik spółki uznał, że Rada Miejska przy okazji dokonywania ograniczeń konstytucyjnie chronionego prawa nie dokonała uzasadnienia swojego działania, które pozwoliłoby na przyjęcie, iż w sprawie zasadne jest istotne ograniczenie interesu prywatnego na rzecz interesu publicznego – w tym przypadku interesu gminy Tym samym działanie Rady ocenić należy, jako podjęte bez podstawy prawnej oraz jako działanie wykraczające daleko poza granice przysługującego gminie władztwa planistycznego.

Przedstawiając motywy kolejnego z zarzutów skargi jego autor wskazał, że uchwałą Nr 68/2012 z dnia 14 maja 2012 r. Zarząd Powiatu Wałbrzyskiego, działając na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym w zw. z art. 17 pkt 6 lit b u.p.z.p. uzgodnił przedstawiony mu projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulic 1 Maja — Antka Kochanka w Wałbrzychu z uwagami. Uwagi powyższe dotyczyły § 15 ust. 1 uchwały odnoszących się do terenów kategorii ZE/S, § 10 oraz faktu, iż regulacja planu nie odnosi się do kwestii czy obecny sposób użytkowania terenu może być utrzymany zgodnie z wcześniejszymi pozwoleniami, czy też przerwany z chwilą uchwalenia planu. W uzasadnieniu tej uchwały Zarząd Powiatu Wałbrzyskiego wskazał na konieczność wprowadzenia do projektu miejscowego planu przedstawionych uwag, z uwagi na możliwość naruszenia przez miejscowy plan zasady trwałości decyzji administracyjnej określonej art. 16 k.p.a. oraz duże prawdopodobieństwo wystąpienia wskutek uchwalenia planu w kształcie przedstawionym do uzgodnienia znacznych skutków finansowych dla Skarbu

Państwa. Wskazywane przez Zarząd Powiatu skutki finansowe miałyby wynikać z realnego, zdaniem organu, wniosku strony o rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego terenu, co związane będzie z koniecznością zapłaty za budynki i urządzenia wybudowane przez użytkownika wieczystego, utraty opłat rocznych oraz opłat związanych z ustanowieniem służebności przejazdu i przechodu. Prezydent Miasta Wałbrzycha, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 17 pkt 9 u.p.z.p. nie wprowadził do projektu planu zmian wynikających z uzgodnienia Zarządu Powiatu. Powołując się na poglądy doktryny oraz judykatury autor skargi podniósł, że jeśli prezydent miasta został zobligowany do uzgodnienia projektu miejscowego planu z podmiotami wymienionymi w art. 17 pkt 6 lit b u.p.z.p., to stanowisko uzyskane w tej postaci należy uznać za bezwzględnie wiążące. Nieuwzględnienie warunków uzgodnienia przedstawionych przez Zarząd Powiatu stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu. Jest ono naruszeniem, które w konsekwencji doprowadziło do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono przewidzianego ustawą trybu i wprowadzono warunki wymagane przez organ uzgadniający.

Uzasadniając kolejny z zarzutów skargi pełnomocnik spółki podniósł, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów, a zgodnie z treścią § 4 pkt 1 R.M.I. ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania. § 15 ust. 1 zaskarżonej uchwały stanowi natomiast, że teren kategorii „ZE/S" oznaczony symbolem „ZE/S.1" przeznacza się dla zrekultywowanej hałdy. Według spółki, określone w planie przeznaczenie „dla zrekultywowanej hałdy" nie stanowi określenia przeznaczenia terenu w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dalej w jej ocenie, sformułowanie hałda jest określeniem dotyczącym ukształtowania terenu, oznacza, że teren ukształtowany jest w hałdę, hałda to antropogeniczna forma ukształtowania powierzchni ziemi, najczęściej nieużytek, wysypisko, inaczej mówiąc to nasyp, który powstał poprzez zwałowanie na danym terenie odpadów górniczych lub przemysłowych albo kopaliny. Hałda nie jest więc przeznaczeniem terenu, ale jego ukształtowaniem, jest rzeźbą terenu. Strona skarżąca wskazała przy tym, że w przypadku przyjętego w prawie określenia przeznaczenia terenów posłużyć się można treścią załącznika nr 1 do R.M.I., gdzie nie znajdzie się uzasadnienia dla przeznaczenia terenu jako „zrekultywowanej hałdy". Dalej zwrócono uwagę na to, że w nieaktualnym Studium ustalono zachowanie obecnej funkcji terenu – funkcją tą wówczas określona była zieleń wysoka. Określenie danego terenu jako terenu zieleni jest już ustaleniem jego przeznaczenia. To zdaniem spółki nie ma miejsca w sprawie.

W przypadku kolejnego z zarzutów skargi pełnomocnik powołując się na art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wskazał, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo maksymalną wysokość zabudowy. Według § 4 pkt 6 R.M.I. ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności wysokości projektowanej zabudowy. Natomiast zgodnie z treścią zaskarżonej uchwały na obszarze objętym miejscowym planem określa się maksymalną wysokość nowych i nadbudowywanych budynków dla części kategorii, jednocześnie jednak nie określa się maksymalnej wysokości zabudowy dla terenów oznaczonych symbolem „ZE/S.1", „ZP" oraz terenów komunikacji: „KDG", „KDL" i „KDD" w zakresie zabudowy innej niż budynki, wolnostojące maszty i inne budowle niebędące obiektami liniowymi w sytuacji. Autor skargi argumentował, że odstąpienie od określenia wysokości zabudowy mogłoby zostać usprawiedliwione sytuacją, w której na danym obszarze plan uniemożliwiałby jakąkolwiek zabudowę. Tymczasem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dopuszcza na danym obszarze realizację innych budowli niż wskazane wyżej obiekty, w szczególności chodzi o obiekty liniowe sieci i infrastruktury technicznej. Dalej zwrócił uwagę na fakt, że w zasadzie na całym obszarze planu dopuszcza na się lokalizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, a do sieci i urządzeń infrastruktury technicznej zaliczane są taśmociągi oraz inne instalacje służące transportowi surowców i produktów. W efekcie, taśmociągi oraz inne instalacje służące transportowi surowców i produktów, nie będące budynkami nie mają określonej górnej granicy wysokości na obszarach, na których dopuszczono ich nadziemne lokalizowanie. Powyższe powoduje w przekonaniu spółki, że pominięto obowiązkowy parametr kształtowania zabudowy, co stanowi istotne naruszenie prawa w postaci zasad sporządzania planu miejscowego.

Zdaniem pełnomocnika obowiązkowe ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627, z późn. zm.) (§ 4 pkt 3 R.M.I. w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.). Zgodnie z treścią § 3 ust. 1 uchwały sposób zagospodarowania obszaru planu miejscowego winien uwzględniać występowanie chronionych gatunków roślin i zwierząt podlegających ochronie na mocy ustawy o ochronie przyrody i wydawanych na jej podstawie przepisów wykonawczych. Regulacja powyższa stanowi postanowienie o charakterze ograniczenia w zagospodarowaniu terenu, przy czym nie wyni-

ka ona z potrzeb ochrony środowiska. Wręcz przeciwnie, zdaniem pełnomocnika z treści raportu oddziaływania na środowisko wynika, że na obszarze objętym planem nie występują chronione gatunki roślin lub zwierząt. Nie jest więc wiadomo, z czego wynika postanowienie § 3 ust. 2 zaskarżonej uchwały.

Ponadto pełnomocnik spółki zarzucił, że zaskarżona uchwała narusza ustawowo określoną kompetencję organów administracji geologicznej do określania wymagań dotyczących wykonywania działalności objętej koncesją na wydobywanie kopaliny ze złoża, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska, poprzez ustalenie w § 3 ust. 5 planu warunku wydobycia kopaliny ze złoża w postaci uprzedniego dokonania odpowiednich zabezpieczeń obiektów budowlanych. Według art. 30 ust. 2 u.p.g.g., koncesja wydobywanie kopaliny ze złoża może określać inne wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska. Koncesja udzielana jest przez właściwy organ administracji geologicznej. Dlatego też, w przekonaniu pełnomocnika należało uznać, że w sprawie doszło do wkroczenia przez Radę Miasta w kompetencję organów administracji geologicznej do określania wymagań dotyczących wykonywania działalności objętej koncesją na wydobywanie kopaliny ze złoża, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego. Wymaganie dotyczące wprowadzenia odpowiednich zabezpieczeń obiektów budowlanych przed przystąpieniem do wydobywania kopaliny ze złoża jest bowiem wymaganiem w zakresie bezpieczeństwa, które zostało wyraźnie wymienione w art. 30 ust. 2 u.p.g.g.

W ocenie pełnomocnika spółki odrębną kwestią wymagającą analizy jest fakt, że uchwalenie m.p.z.p. 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 postanowienia nieaktualnego stadium, 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 art. 32 u.p.z.p. Teren objęty miejscowym planem znajduje się w zasięgu jednostek terenowych, ustalonych w Studium, które zostały oznaczone symbolem II.1 oraz 11.2. Jak to wynika z treści Analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Wałbrzycha dla jednostki I. Śródmieście „Obszar jednostki w dużym stopniu jest już trwale zagospodarowany. (..) Niektóre jednostki wymagają korekty w zakresie funkcji terenów i dopuszczenia nowych form zabudowy. Nadrzędność Studium... nad miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego powoduje, że w nowym dokumencie niezbędna jest jednoznaczne określenie funkcji terenów w ustaleniach kierunków zagospodarowania przestrzennego (zapisy obowiązującego Studium... odwołują się dla części terenów do obowiązujących planów miejscowych. (...) Niezbędne jest wprowadzenie funkcji produkcyjno-usługowej w ustaleniach kierunków zagospodarowania przestrzennego dla terenów na których zbyt szeroko w stosunku do istniejącego zainwestowania wskazano przeznaczenie pod zieleń". W przekonaniu autora skargi, wobec takich stwierdzeń, jak również z faktem, iż Rada Miejska Wałbrzycha stwierdziła nieaktualność Studium nie koresponduje w żaden sposób fakt, iż uchwalony m.p.z.p. nie narusza ustaleń nieaktualnego Studium.

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

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się walory ekonomiczne przestrzeni i prawo własności. Autor skargi zwrócił w tym zakresie uwagę, że wchodzące w obszar uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru pokopalnianego w rejonie ulic 1 Maja – Antka Kochanka nieruchomości użytkowane przez spółkę stanowią teren przede wszystkim osadników zawierających muły po procesie flotacji węgla kamiennego. Przewiduje się, że działalność gospodarcza spółki na tym terenie nie tylko spowoduje wygenerowanie kilkunastu miejsc pracy w rejonie, ale spowoduje także wysokie wpływy do kasy Urzędu Miasta. Działalność spółki doprowadzić także może do

pozyskania zrekultywowanych, pełnowartościowych terenów w samym centrum Wałbrzycha, co znacznie podniesie rozwój gospodarczy miasta oraz poprawi warunki i komfort życia jego mieszkańców. Powyższe okoliczności stanowią cechy, które świadczą o tym, że istniejąca już wartość ekonomiczna przestrzeni, o której tu mowa, jest znaczna. Powyższe zaś nie zostało w ocenie spółki uwzględnione w przedmiotowym miejscowym planie. Analiza łączna wszystkich regulacji planu dotyczących działek wnioskodawcy prowadzi do wniosku, że działalność spółki z wielu względów nie będzie mogła być prowadzona. Spowoduje to drastyczny spadek wartości ekonomicznej gruntu dotkniętego działaniem m.p.z.p. Według spółki postanowienia m.p.z.p. całkowicie ignorują aktualny stan faktyczny terenów oraz traktują osadniki mułu węglowego z obwałowaniem jako „zrekultywowaną hałdę", co stanowi niedopuszczalne pogwałcenie stanu faktycznego uwidocznionego w dokumentach urzędowych, w tym także w dokumentacji planistycznej, gdzie niejednokrotnie osadniki te są opisywane jako budowle hydrologiczne. Nadto, na terenie „ZE/S.1”, na którym zakazuje się wznoszenia budynków i budowli, wnioskodawca prowadzi inwestycję pod nazwą: Budowa zakładu produkcji innowacyjnego paliwa energetycznego z odpadów poflotacyjnych na mocy ostatecznej decyzji pozwolenia na budowę, o łącznej wartości około 13 milionów złotych z dotacją unijną w kwocie ok. 4,5 miliona złotych. Budowany zakład przetwórczy produkował będzie granulat energetyczny w oparciu o eksploatację posiadanych zasobów mułów węglowych z osadników nr 1, 2, 3, z czego osadniki 2 i 3 znajdują się na terenie obszaru „ZE/S.1”. Dalej pełnomocnik zwrócić uwagę na fakt, że zignorowanie stanu faktycznego terenu objętego wnioskiem stworzyło sytuację, w której postanowienia uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są niewykonalne w dniu ich uchwalenia. Zgodnie z § 15 ust. 1 uchwał teren kategorii „ZE/S” oznaczony symbolem „ZE/S.1” przeznacza się dla zrekultywowanej hałdy. Zgodnie zaś z § 15 ust. 2 pkt 2 uchwały przewiduje się wprowadzenie rozwiązań służących stabilizacji powierzchni hałdy i ograniczających zagrożenia wystąpienia na jej obszarze wzmożonych procesów erozyjnych. Skoro jednakże na terenie tym nie występuje hałda, nie będzie możliwości wprowadzenia rozwiązań przewidzianych w uchwale ciężko także jest mówić o przeznaczeniu tego terenu dla hałdy, która ma być zrekultywowana, skoro hałda nie występuje.

Pełnomocnik zarzucił także Radzie Miejskiej naruszenie wyprowadzanych z art. 2 Konstytucji reguł dotyczących przestrzegania poprawnego prawotwórstwa oraz jasności i dookreśloności prawa (w tym zasadę komunikatywności tekstu prawnego sprowadzającą się do jego precyzji i zrozumiałości) poprzez użycie w tekście uchwały sformułowań i zwrotów niedookreślonych lub wieloznacznych, wprowadzenie do tekstu uchwały sformułowań będących zaleceniami nie stanowiącymi elementu normy oraz postanowień niewykonalnych. Zaskarżona uchwała posługuje się m.in. następującymi pojęciami: „bezpośrednie sąsiedztwo” (np. § 1 ust. 4 pkt 2 – definicja sformułowania: „dach typu sąsiedzkiego”), „sąsiedztwo” (§10 ust. 3) „obiekty, które zostały zrealizowane” (§ 1 ust. 4 pkt 6 – definicja sformułowania: „istniejące budynki lub inne istniejące obiekty”), „modernizacja” (m.in. w § 4 ust. 4 pkt 2 i 3). Uchwała, wbrew wyraźnym zasadom techniki prawodawczej używa sformułowań będących zaleceniami i nie stanowiącymi elementu normy, np. § 3 ust. 10, z którego wynika, że ustaleniem planu miejscowego jest aby odwodnienie deszczowe było „sprawnie funkcjonujące” czy § 9 ust 5 pkt 2, z którego wynika nie tylko wymaganie, aby jezdnie miały system odprowadzania wód opadowych i roztopowych, ale aby system ten był „sprawny”). Ponadto w ocenie pełnomocnika uchwała zawiera postanowienia, które tylko z pozoru są wykonalne. Dotyczy to postanowienia § 5 ust. 5 pkt 2, zgodnie z którym słupy ogłoszeniowe, o których mowa w pkt 1, mogą pełnić dodatkowo inne funkcje, właściwe dla przestrzeni publicznych takie jak m.in. toalety publicznej. Zgodnie z § 5 ust. 5 pkt 1 lit b zewnętrzne obrysy wszystkich przekrojów poziomych słupów ogłoszeniowych muszą mieć kształt okręgu, którego maksymalna średnica nie może przekraczać 1,5 m. a minimalna średnica do wysokości 3 m wynosić nie mniej niż 1 m. Tak przyjęte parametry dla słupa ogłoszeniowego nigdy nie będą zaś jednocześnie spełniać wymogów toalety publicznej. Warunki jakie spełnić ma toaleta publiczna określone są w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn.zm.), m.in. art. 87 ust. 4 tego rozporządzenia określa, że ustęp publiczny powinien odpowiadać wymaganiom określonym w § 85 oraz mieć kabiny ustępowe o wymiarach co najmniej 1,5 m długości i 1 m szerokości, a § 85 ust. 2 pkt 3 wymaga, aby drzwi do kabin ustępowych otwierane na zewnątrz, o szerokości co najmniej 0,8 m, a do kabin przystosowanych dla potrzeb osób niepełnosprawnych, co najmniej 0,9 m. Opisane wyżej parametry wykluczają możliwość wykorzystania słupa ogłoszeniowego jako toalety publicznej przy zachowaniu ustalonych w planie parametrów słupa.

Zdaniem spółki przytoczony wyżej przykład regulacji niemożliwej do spełnienia w połączeniu z użyciem w tekście planu miejscowego sformułowań wieloznacznych i niedookreślonych, a także przy uwzględnieniu, że 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 zarzu-

cić można naruszenie reguł dotyczących przestrzegania poprawnego prawotwórstwa oraz jasności i dookreśloności prawa (w tym zasadę komunikatywności tekstu prawnego sprowadzającą się do jego precyzji i zrozumiałości). Wprowadzenie przez Radę Miejską Wałbrzycha tak niekonkretnych i nieczytelnych sformułowań jak choćby „bezpośrednie sąsiedztwo" i to w dodatku w treści definicji przyjętej na potrzeby uchwały powoduje, iż istnieć będą trudności z wykonaniem uchwały już choćby w tym zakresie. W oparciu o tak niejasne kryterium nie sposób bowiem określić, który dach jest dachem typu sąsiedzkiego.

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

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

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. oraz art. 1 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez nie uwzględnienie walorów ekonomicznych przestrzeni zaznaczyć trzeba, iż jest on zupełnie błędny . W obszar planu miejscowego nie wchodzi bocznica kolejowa, ale część hałdy. Zapisy Studium nie pozwalają w projekcie planu przeznaczyć terenów hałdy na działalność służącą wydobyciu mułów węglowych i przetwarzaniu ich na paliwo. Inaczej mówiąc, powołane postanowienia studium nie pozwalają ani na rozebranie hałdy, ani też na wydobywanie z niej mułów węglowych, ani nawet na przeprowadzenie rekultywacji tej hałdy (bowiem studium zakłada, że hałda została już zrekultywowana). Zatem nie można przeznaczyć hałdy (lub jej części) dla powierzchniowej eksploatacji mułów węglowych i ich przetwórstwa. Tym niemniej tego typu działania mogą być tam na razie prowadzone zgodnie z ważnymi decyzjami administracyjnymi, w zakresie przez nie określonym. Postanowienia miejscowego planu są wyrazem wyważenia interesów (zgodnie z zasadą proporcjonalności) pomiędzy bezwarunkowym dopuszczeniem wszelkich działań, które zakłada skarżąca, a blokadą jej zamierzeń w imię ochrony walorów terenów położonych wokół hałdy. Dalej odnosząc się do zarzutu nieuwzględnienia walorów ekonomicznych przestrzeni oraz prawa własności autor odpowiedzi na skargę stwierdził, że jest on nieuprawniony, plan miejscowy nie blokuje działalności, którą umożliwiają wydane decyzje na rzecz skarżącej. Jednocześnie plan miejscowy w możliwym zakresie ogranicza wpływ jaki może wywołać projektowana przez skarżącą działalność na położone w sąsiedztwie tereny, w tym należące do osób trzecich. Regulacja ta spełnia funkcję ochronną dla sąsiadujących obszarów, na których szereg inicjatyw gospodarczych, gdyby nie rozwiązania przyjęte w planie, nie mogłoby w ogóle być prowadzonych albo wymagałyby ograniczenia. W efekcie doszłoby do znaczącego spadku zatrudnienia, w skali przekraczającej zadeklarowane miejsca pracy przez skarżącą.

Odnosząc się do zarzut oparcia prac planistycznych na nieaktualnym Studium, Rada Miejska podniosła, że uchwała, która uznaje Studium za nieaktualne pozostaje bez wpływu na przystąpienie do sporządzenia planu miejscowego. Uchwała ta wraz z analizą, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.p.z.p. ocenia Studium w całości

(a więc na poziomie ogólnym), jednak nadal akt ten pozostaje w obrocie prawnym jako akt kierownictwa wewnętrznego (a nie prawo miejscowe), nie stanowiąc przeszkody dla prowadzenia prac nad nowymi planami miejscowymi, o ile ich przewidywane zapisy nie naruszą ustaleń zawartych w Studium. Nie jest usprawiedliwiony pogląd co do tego, że powołana uchwała sprawiła, iż miasto nie dysponuje obowiązującym Studium. Nieaktualność, po myśli u.p.z.p., nie jest tożsama z nieważnością czy uchyleniem aktu prawnego. Wskazano, że w polskim systemie planistycznym brak aktualności dokumentu planistycznego nie stanowi przesłanki zablokowania możliwości sporządzenia i uchwalenia hierarchicznie niższych dokumentów.

W dalszej części udzielonej odpowiedzi jej autor przekonywał, że zachowując procedurę planistyczną, w ramach analizy zasadności przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego zbadano obowiązujące postanowienia Studium pod kątem zgodności przewidywanych ustaleń planistycznych ze tym dokumentem. Tak przeprowadzona analiza wykazała, że przyszłe ustalenia będą zgodne z treścią Studium, zasadnym jest utrzymanie obecnej funkcji terenów zieleni wysokiej oraz przekształcenia strukturalne i działania rehabilitacyjne na terenach mieszkaniowych, natomiast analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta nie wskazała na konieczność zmiany zapisów odnoszących się wprost do obszaru objętego przystąpieniem do sporządzenia planu miejscowego, gdyż zgodnie z jej zapisami dla jednostki I. Śródmieście: „Niezbędne jest wprowadzenie funkcji produkcyjno-usługowej w ustaleniach kierunków zagospodarowania przestrzennego dla terenów na których zbyt szeroko w stosunku do istniejącego zainwestowania wskazano przeznaczenie pod zieleń". Omawiany teren to hałda i osadniki pokopalniane, na których nie występują funkcje produkcyjno-usługowe, a przewidywane ustalenia planu miejscowego nie będą ich dopuszczać. Tym samym, abstrahując od kwestii aktualizacji Studium dla omawianego terenu nie przewiduje się zmian jego ustaleń, o czym świadczy treść analizy. Innymi słowy, nie było przeszkód dla podjęcia zaskarżonej uchwały.

Za chybiony został oceniony także zarzut naruszenia art. 17 pkt 9 w zw. z art. 17 pkt b lit. b u.p.z.p. na skutek podjęcia zaskarżonej uchwały z pominięciem warunków uzgodnienia dokonanego uchwałą nr 68/2012 Zarządu Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 14 maja 2012 r. Wyjaśniono, że w toku procedury uzgadniania planu miejscowego Zarząd Powiatu wydał postanowienie, mocą którego stwierdzono, iż uzgadnia się projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulic 1 Maja – Antka Kochanka w Wałbrzychu. Wymienione uzgodnienie mieści się w sferze uzgadniania przez zarząd powiatu, określonego w art. 17 pkt 6 lit b tiret pierwszy u.p.z.p. Ten przepis został powołany w podstawie prawnej postanowienia, obok art. 24 ust. 1 i art. 25 ust. 1 u.p.z.p. Ponadto postanowienie Zarządu Powiatu, na zasadzie art. 23 u.p.z.p., zawiera postanowienie o charakterze opinii, nieobowiązującej sporządzającego plan miejscowy. Na marginesie strona przeciwna zaznaczyła, że uwagi Zarządu Powiatu, były przedmiotem wnikliwej analizy w ramach sporządzania projektu planu miejscowego, w efekcie czego doszło do zmian w projekcie planu. Kluczową w tym zakresie kwestią była sprawa decyzji administracyjnych wydanych na rzecz skarżącej, które stoją w sprzeczności z ustaleniami Studium. Dalej zważono, że mając na względzie, że skarżąca uzyskała już niezbędne decyzji do prowadzenia działalności niezgodnej z polityką określoną w Studium , plan miejscowy nie jest w stanie takiej działalności zablokować.

W odpowiedzi na stanowisko Rady Miejskiej w piśmie procesowym złożonym na rozprawie w dniu 22 maja 2013 r. pełnomocnik spółki podtrzymał dotychczas podnoszone zarzuty i twierdzenia. Odpowiedź na powyższe stanowisko pełnomocnik Rady udzielił przy piśmie z dnia 27 maja 2013 r. wnosząc w nim o oddalenie skargi. Po zapoznaniu się ze stanowiskiem Rady, w kolejnym piśmie procesowym z dnia 10 czerwca 2013 r. pełnomocnik strony skarżącej podtrzymał dotychczasowe zarzuty i twierdzenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Przedmiotem rozpoznania Sądu w niniejszej sprawie jest ocena zgodności z prawem – legalność uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha nr XLI/377/2012 z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulic 1-ego Maja — Antka Kochanka w Wałbrzychu.

Przeprowadzona przez Sąd kontrola legalności niniejszej uchwały dowodzi zasadności skargi jedynie w zakresie nieważności § 3 ust. 5.

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

scowego pod względem ich zgodności z prawem materialnym jak i zachowania przez organy planistyczne przepisów postępowania. Przepis art. 134 p.p.s.a. przesądza natomiast, że Sąd administracyjny nie jest przy tym związanym granicami skargi.

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

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

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

Wobec zgłoszonego w skardze żądania przyjdzie zaznaczyć, że w myśl poglądów prezentowanych w orzecznictwie, aby stwierdzić nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego konieczne jest ustalenie, że uchwała obarczona jest wadami kwalifikowanymi, tj. istotnymi. Wady nieistotne nie stanowią przesłanki do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy (vide: wyrok NSA z dnia 26 maja 2011 r., II OSK 412/11). Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. 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. Z regulacji tej wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały jest każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i każde naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Naruszenie natomiast trybu sporządzania planu będzie przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały tylko w takim przypadku, gdy naruszenie to ma charakter istotny.

Odnosząc się wobec tego do zasadniczego zarzutu skargi, który dotyczy naruszenia przez Radę Miejską przysługującego spółce prawa własności do nieruchomości, a które to naruszenie ma przejawiać się w zbyt daleko posuniętym ograniczeniu uprawnień właścicielskich spółki, nie znajdującym uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa, a także przekroczeniem granic władztwa planistycznego gminy oraz naruszeniem zasady proporcjonalności, należy stwierdzić, że zaskarżony plan miejscowy niewątpliwie ingeruje w przysługujące skarżącej spółce prawo własności do wyszczególnionych w skardze działek. Czy jednak dokonana uchwałą Rady Miejskiej ingerencja w prawo własności nie znajduje podstaw prawnych w przepisach prawa, a w konsekwencji czy należy ją potraktować za nielegalną?

W świetle przedstawionego w tym miejscu zarzutu wymaganym jest w pierwszej kolejności odnieść się do kwestionowanych w tym zakresie postanowień uchwały. W spornej uchwale nieruchomości spółki stanowią działki ewidencyjne o numerach: 87/45, 87/20, które znajdują się na terenie oznaczonym kategorią „ZE/S.1”. Zgodnie z § 15 ust. 1 uchwały, teren ten został przeznaczony dla zrekultywowanej hałdy. Na podstawie ust. 2 dopuszczono na tym terenie: 1) wprowadzenie nowej zieleni urządzonej i nieurządzonej, 2) wprowadzenie rozwiązań służących stabilizacji powierzchni hałdy i ograniczających zagrożenia wystąpienia na jej obszarze wzmożonych procesów erozyjnych, 3) obiekty małej architektury i inne tego typu obiekty uatrakcyjniające tereny zielni, 4) urządzenia sportowe i rekreacyjne, 5) obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej. Z kolei ust. 3 wprowadza na tym terenie zakaz wznoszenia budynków. Dodać także należy, że zgodnie z ust. 4 dopuszcza się realizację miejsc postojowych tylko w formie parkingów terenowych. Natomiast na podstawie ust. 5 na tym terenie powierzchnia terenu biologicznie czynna nie może wynosić mniej niż 80 % powierzchni działki budowlanej.

Nie zgadzając się z przedstawionymi rozwiązaniami dotyczącymi przeznaczenia należących do spółki działek, w skardze, a wcześniej w wezwaniu do usunięcia naruszenia interesu prawnego oraz w zgłaszanych

w toku procedury planistycznej licznych uwagach, spółka starała się wykazać brak podstaw prawnych do ograniczenia prowadzonej przez nią działalności gospodarczej, do której miałoby dojść w momencie wejścia w życie przedstawionych wyżej regulacji planu, a w szczególności sprzeczność z wydaną na jej rzecz decyzją Starosty Wałbrzyskiego z dnia 27 lipca 2012 r. nr 1089/2012, której mocą został zatwierdzony projekt budowlany i udzielono pozwolenia na budowę zakładu produkcji innowacyjnego paliwa energetycznego z odpadów poflotacyjnych na terenie działek nr 87/45, 87/20.

Przed odniesieniem się do tak sformułowanego przez spółkę stanowiska dla właściwego i pełniejszego przedstawienia rozpatrywanych w tym miejscu zagadnień należy poczynić jeszcze kilka uwag natury ogólniejszej.

Przede wszystkim wymaga zauważania, że poza zaskarżoną uchwałą, Rada Miejska Wałbrzycha, ze względu na złożoność i skalę problemów oraz zagadnień, które należało rozstrzygnąć na tym obszarze miasta, uchwaliła na sesji w dniu 20 grudnia 2012 r. jeszcze dwa inne miejscowe plany zagospodarowania terenu. Dla obszaru bezpośrednio sąsiadującego od północy ze spornych planem, Rada Miejska uchwałą nr XLI/378/2012 uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulic Piotra Wysockiego – Antka Kochanka w Wałbrzychu. Natomiast dalej na północ uchwałą nr XLI/379/2012 przyjęto miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulic Piotra Wysockiego – Marcina Kasprzaka.

Kolejną istotną okolicznością wymagającą uwzględnienia jest kwestia dotycząca charakteru części miasta, która została objęta postanowieniami zaskarżonego planu (dotyczy to także dwóch pozostałych uchwał). Wymaga zatem podkreślenia, że mamy w tym przypadku do czynienia z obszarem miasta, który przez długi okres był eksploatowany górniczo, ale który równocześnie położony jest w centralnej części miasta. Podjęta uchwała, jak również pozostałe dwie, mają więc na celu z jednej strony zapewnić niezbędną ochronę tej kulturowej spuścizny, ale także przyjęte w nich regulacje są odpowiedzią na współczesne wyzwania jakie pojawiają się w tej wielkości mieście jakim jest Wałbrzych. Obecnie na analizowanym w tym miejscu obszarze znajdują się nie tylko częściowo porośnięte roślinnością hałdy i znajdujące się na ich wierzchowinie osadniki ale także zlokalizowane tam są również obiekty przemysłowe. Część z tych obiektów przedstawia dużą wartość historyczną i jak należy przyjąć miało to istotne znaczenie dla przyjętych rozwiązań urbanistycznych. W tym zakresie należy przede wszystkim zwrócić uwagę na realizowany przez Gminę Wałbrzych projekt rewitalizacji obiektów przemysłowych po byłej Kopalni Węgla Kamiennego „Julia" – teren objęty uchwałą nr XLI/378/2012 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulic Piotra Wysockiego – Antka Kochanka. Nie bez znaczenia dla przyjmowanych rozwiązań urbanistycznych jest również istnienie w bezpośrednim sąsiedztwie spornego obszaru największej w Wałbrzychu galerii handlowej oraz kwestie związane z istniejącym układem komunikacyjnym w tej części miasta.

Wszystkie powyżej przedstawione okoliczności powinny zostać uwzględnione przy ocenie legalności przyjętych rozwiązań planistycznych. Ze względu na charakter badanego obszaru miasta rozwiązania przyjęte w wymienionych planach miejscowych powinny być rozpatrywane w kontekście jednego obszaru funkcjonalnego. Mamy w tym przypadku bowiem do czynienia z kompleksowym rozwiązaniem urbanistycznym dotyczącym ścisłego centrum miasta. Ponadto wszystkie wskazane plany miejscowe zostały zaskarżone przez spółkę do sądu administracyjnego.

W świetle przedstawionych uwag wymaga zauważenia, że prawo własności w RP jest chronione konstytucyjne (art. 21 ust. 1 Konstytucji), znajdując ochronę także w przepisach Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (w szczególności art. 6 ust. 1), prawo to nie jest prawem bezwzględnym, doznając w określonych sytuacjach ograniczeń. Możliwości tych ograniczeń dopuszcza Konstytucja w art. 64 ust. 3 stanowiąc, że własność może być ograniczana tyle, że 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. Zgodnie z art. 32 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w tym prawa własności, mogą być ustanawiane tylko wtedy gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i wolności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do w/w celów dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia, przy czym ograniczenia te winny być dokonane wyłącznie w formie przepisów ustawowych. Takie przepisy zawiera między innymi u.p.z.p. w zakresie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których gminy ustalają przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu, w konsekwencji ograniczając sposób wykonywania prawa własności. Zatem gmina posiada kompetencję do wprowadzania na jej obszarze określonych

ograniczeń w wykonywaniu prawa własności poprzez ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, z zastrzeżeniem jednak, że ograniczenia te gmina wprowadza w odpowiedniej proporcji do celów koniecznych dla zapewnienia racjonalnej gospodarki przestrzennej, stanowiącej element szeroko rozumianego porządku publicznego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, iż to, że gmina dysponuje zespołem uprawnień, w doktrynalnie określanym władztwem planistycznym (zob. np. Z. Niewiadomski: Planowanie przestrzenne RP. Zarys systemu, Wyd. Prawnicze Lexis Nexis, wyd. II, Warszawa 2003 r., s. 81 i n.), nie oznacza, że gmina może to władztwo wykonywać dowolnie, a jej samodzielność w tym zakresie jest nieograniczona. Uprawnienia gminy do ustalania przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu nie mogą być nadużywane. Prawnie wadliwymi będą zatem nie tylko te ustalenia planu, które naruszają przepisy prawa, ale także te, które będą wynikiem ewentualnego nadużycia przysługujących gminie uprawnień. Sądy administracyjne zobligowane są do kontroli zaskarżonych uchwał i pod tym również kątem (wyrok NSA z 22 września 2004 r., sygn. akt OSK 456/04). Przy czym pozbawienie właściciela części, nawet znacznej, atrybutów korzystania oraz rozporządzania rzeczą, nie musi oznaczać ingerencji w istotę jego prawa własności o ile będzie się mieściło w ramach władztwa planistycznego gminy. Władztwo to nie jest bowiem niczym nie ograniczone i powinno uwzględniać konstytucyjną zasadę równości (art. 32 Konstytucji) w traktowaniu uczestników procesu planistycznego (por. wyrok NSA z dnia 29 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1070/10) oraz zasadę proporcjonalności w ważeniu interesu publicznego i interesów indywidualnych (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SA/Gl 183/09).

Ponadto, w orzecznictwie sądów administracyjnych akcentuje się obowiązek ważenia interesu publicznego oraz indywidualnego interesu w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W szczególności NSA w wyroku z dnia 1 lipca 2009 r. (II OSK 400/09) wskazał, że żadne rozstrzygnięcie organu publicznego w demokratycznym państwie prawnym nie może być arbitralne (art. 2 w zw. z art. 7 Konstytucji). Utrwalone orzecznictwo sądów administracyjnych od chwili ich reaktywowania w 1980 r. nie pozostawia żadnych wątpliwości, że żadne kompetencje uznaniowe nie mogą być wykonywane całkowicie dowolnie, bez żadnego prawnego i racjonalnego skrępowania i uzasadnienia. Kluczowe więc znaczenie ma prawidłowe uzasadnienie każdego rozstrzygnięcia organu publicznego; im bardziej uznaniowe jest rozstrzygnięcie, tym ważniejsze jest przestrzeganie obowiązku sporządzenia uzasadnienia. Wymóg uzasadnienia uchwały może wynikać wprost z przepisów prawa albo wynikać z zasady zaufania do Państwa i zasady dobrej legislacji wyprowadzanych z zasady demokratycznego państwa prawa – art. 2 Konstytucji.

Kontrolując zatem zaskarżoną w niniejszej sprawie uchwałę należy ocenić, czy ingerencja gminy w prawo własności przysługujące skarżącej spółki została dokonana z zachowaniem konstytucyjnej zasady równości i proporcjonalności, a tym samym czy nie doszło do nieuprawnionego nadania prymatu interesowi publicznemu ponad interes spółki. W tym względzie pomocnym się wydaje powołanie na rozważania NSA z wyroku z dnia 22 czerwca 2012 r. w sprawie II OSK 878/12, gdzie wskazuje się, że „ingerencja gminy poprzez działania planistyczne w sferę prawną podmiotu, naruszająca atrybuty właścicielskie, dla swej legalności wymaga bezwzględnie wykazania, że gmina stanowiąc w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego o przeznaczeniu terenu i sposobie jego zagospodarowania nie nadużyła władztwa planistycznego. Powinno to nastąpić w uzasadnieniu uchwały w sprawie miejscowego planu, wyjaśniającym przesłanki, którymi gmina kierowała się przyjmując konkretne rozwiązania planistyczne, wpływające na sposób wykonywania prawa własności przez dysponenta prawa. Uzasadnienie uchwały winno zawierać argumentację pozwalającą uznać, że gmina dołożyła należytej staranności w przestrzeganiu zasad obowiązujących przy podejmowaniu działań planistycznych, w tym rozważyła inne warianty zrealizowania zamierzenia planistycznego w ramach przyjętej koncepcji, albo że przyjęte rozwiązanie planistyczne, mimo konieczności dokonania ingerencji w sferę prawa własności, jest jedynym możliwym w danych warunkach”.

Przenosząc powyższe stanowisko judykatury należy stwierdzić, że w realiach rozpatrywanej sprawy do tego rodzaju nadużycia ze strony Rady Miejskiej Wałbrzycha nie doszło. W toku procedury planistycznej oraz w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały w sposób szczegółowy przedstawiono, dlaczego teren kategorii „ZE/S” oznaczony symbolem „ZE/S.1” przeznacza się dla zrekultywowanej hałdy. Uzasadnienie uchwały zawiera również szczegółowe rozważania w zakresie konfliktu interesów, rozstrzyga także dlaczego niemożliwym było zaakceptowanie proponowanych przez spółkę rozwiązań. W szczególności w uzasadnieniu uchwały zwraca się uwagę na treść Studium, które w przypadku spornego obszaru wprost wskazuje w zakresie obecnego stanu (uwarunkowania rozwoju) tego obszaru (I. Śródmieście I 1.1), że jest to: „Zieleń wysoka (teren zrekultywowanej hałdy)”. Natomiast w zakresie kierunków zagospodarowania przestrzennego przewiduje się „Utrzymanie obecnej funkcji tego terenu”. Powołując się na przytoczone postanowienia Studium autorzy projektu planu

przyjęli brak możliwości przeznaczenia terenu hałdy na działalność służącą wydobyciu mułów węglowych i przetwarzania ich na paliwo. Jak wynika z uzasadnienia uchwały uznali, że Studium nie pozwala na rozebranie hałdy, ani też na wydobywanie z niej mułów węglowych, ani też na prowadzenie rekultywacji tej hałdy. Uznano, że hałda jest już zrekultywowana. Przedstawiając motywy, które stały za regulacjami Studium i które pomimo wydania dla hałdy różnych decyzji administracyjnych nie uległy zmianie, w uzasadnieniu uchwały powołano się na wynikającą z raportu o oddziaływaniu na środowisko analizę dotyczącą tego terenu. Zauważono, że sporna hałda jest bardzo ważnym elementem krajobrazu w centrum Wałbrzycha. Ponadto hałda, wraz z dwiema (także zadrzewionymi) hałdami, położonymi na północ od niej, przy ul. Piotra Wysockiego, otacza – wpisany do rejestru zabytków – zespół dawnej Kopalni „Julia" zapewniając mu odpowiednie kulturowe i krajobrazowe tło. Jak wynika z uzasadnienia spornej uchwały, autorzy projektu planu uznali, że zachowanie tych hałd oraz prowadzona już rewitalizacja zespołu dawnej Kopalni „Julia" dać może szansę – tak jak miało to miejsce we Francji w rejonie Calais – na wpisanie tego obszaru, na którym zachowały się pogórnicze pozostałości, na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO. W ocenie autorów projektu, taką niezbędną ochronę kulturowej spuścizny zapewnić należy nie tylko w projekcie odnoszącym się bezpośrednio do terenu, na którym zlokalizowana jest kopalnia ale także w planach miejscowych dla pobliskich obszarów. Istotnym jest także zauważanie, że pomimo wykluczenia w planie przeznaczenia hałdy i znajdujących się na jej wierzchowinie osadników dla powierzchniowej eksploatacji mułów węglowych i ich przetwórstwa w uzasadnieniu do uchwały wprost wskazuje się, że tego typu działania mogą być tam nadal prowadzone, zgodnie z ważnymi decyzjami administracyjnymi, w zakresie przez nie określony.

Zaskarżona uchwała zawiera zatem precyzyjne rozważania dotyczące przyjętej koncepcji urbanistycznej. Przedstawione przez organ argumenty zarówno w uzasadnieniu planu, jak również w odpowiedzi na skargę oraz w późniejszych pismach są w zakresie omawianej kwestii racjonalne i przekonujące. Zaproponowane w planie rozwiązania nie odbiegają od tych jakie wprowadza się dla hałd i innych podobnych obiektów antropogenicznych w krajach europejskich. Tego rodzaju obiekty porośnięte zielenią obejmowane są ochroną, jako świadectwo kultury technicznej, specyficznej dla terenów górniczych. Dlatego też zgodzić się należy z Radą Miejską, że zachowanie tego rodzaju obiektu jest wyrazem przyjętych w Europie standardów zachowań, obejmujących ochronę dziedzictwa kulturowego. Podzielić także należy stanowisko Rady, która wskazuje na brak zasadności zarzutu dotyczącego wykluczenia możliwości prowadzenia przez spółkę na tym terenie działalności gospodarczej. Po pierwsze, Rada stworzyła spółce możliwość prowadzenia przeróbki i eksploatacji materiałów pozyskanych z hałdy na terenie objętym postanowieniami uchwały nr XLI/378/2012 z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulic Piotra Wysockiego – Antka Kochanka w Wałbrzychu. Ponadto, spółka może prowadzić działalność związaną z pozyskiwaniem z osadników mułów pokopalnianych na obszarze objętym postanowieniami uchwały nr XLI/379/2012 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulic Piotra Wysockiego – Marcina Kasprzaka. W końcu co najważniejsze, przyjęte rozwiązania urbanistyczne dotyczące spornego obszaru, wbrew zauważalnemu braku konsekwencji w tym zakresie po stronie Rady, nie oznaczają, że wydane dla tego obszaru decyzje administracyjne nie mogą być przez spółkę wykonywane. W tym zakresie wymaga zwrócenia uwagi regulacja wynikająca z art. 35 u.p.z.p. Przepis ten wprowadza możliwość wykorzystania terenów, których przeznaczenie plan zmienia, w sposób dotychczasowy, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Oznacza to brak prawnego obowiązku właścicieli terenów dokonania zmiany sposobu zagospodarowania terenu na zgodny z przeznaczeniem określonym planem miejscowym. Skutkiem uchwalenia planu miejscowego nie jest więc nakazanie realizacji zagospodarowania zgodnego z tym, które określono w planie. Przyjęty plan miejscowy wyklucza natomiast możliwość uzyskania w przyszłości nowych zezwoleń sprzecznych z tym planem. W przypadku spornego planu należy więc wskazać, że Rada Miejska ustalając przeznaczenie działek, na których skarżąca spółka prowadzi działalność przemysłową, jako teren zrekultywowanej hałdy nie ustaliła w ich przypadku, sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania (w § 10 uchwały ustalono takie zasady w stosunku do terenu „KDL.2" oraz terenów przeznaczonych w planie pod zabudowę). Oznacza to, że intencją Rady Miejskiej było, aby dla terenów kategorii „ZE/S", oznaczonych symbolem „ZE/S.1" nie określać przejściowego sposobu zagospodarowania do czasu zagospodarowania terenu zgodnie z ustaleniami planu. Interpretując więc plan w kontekście przepisu art. 35 u.p.z.p. należy przyjąć, że z przytoczonych przepisów uchwały wynika domniemanie możliwości wykorzystania spornych terenów w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z ustaleniami planu. Tym samym tereny, które są już zagospodarowane (tak jak działki skarżącej spółki) korzystają z dotychczasowego zagospodarowania, a plan nie ingeruje co do zasady w zabudowę już istniejącą lub realizowaną na podstawie ostatecznych zezwoleń. Tym samym nieokreślenie w zaskarżonym planie

tymczasowego sposobu korzystania z nieruchomości oznacza dla skarżącej spółki tyle, że może ona w niezmieniony sposób korzystać z posiadanej nieruchomości. Z przedstawionych powodów ograniczenia polegające na ustaleniu dla terenów kategorii ZE/S.1 funkcji zrekultywowanej hałdy w rzeczywistości prowadzi do zahamowania na tym terenie dalszej zabudowy przemysłowej (instalacji przemysłowych), co mieści się w granicach określonego w art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.p.z.p. władztwa planistycznego. Przyjęte w uchwale rozwiązania w ocenie Sądu korespondują także z udzielonymi spółce zezwoleniami na prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na produkcji innowacyjnego paliwa energetycznego z odpadów poflotacyjnych. Z lektury decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla tego przedsięwzięcia wynika bowiem, że zasoby osadnika 2 i 3 szacuje się na ok 2,5 mln ton mułów, co oznacza okres eksploatacji na około 11 lat (str. 7 decyzji). W przypadku prowadzonej przez spółkę na tym obszarze działalności gospodarczej mamy więc do czynienia z określonym przedziałem czasu w jakim taka działalności będzie prowadzona, co jest w sposób oczywisty zdeterminowane istniejącymi zasobami odpadów poflotacyjnych. W świetle powyższego za bezzasadne należy uznać zarzuty skarżącej spółki dotyczące naruszenia art. 21, 22 i 64 Konstytucji.

W sprawie nie doszło również do naruszenia zasady proporcjonalności. Skarżący nadal ma możliwość przemysłowego wykorzystania należącego do niego obszaru. Wybór tego rozwiązania był skutkiem wyważania różnych racji i zastosowania zasady proporcjonalności. W rozpatrywanym przypadku został także spełniony ciążący na organach Gminy obowiązek ważenia interesu publicznego oraz indywidualnego interesu w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem Sądu w przedmiotowej sprawie występuje uzasadniony interes społeczny, który uprawnia do ingerencji w prawo własności skarżącej. Nie doszło więc do nadużycia przysługujących Gminie uprawnień.

Reasumując, w ocenie Sądu, przy argumentacji jak wyżej, zarzuty spółki w zakresie naruszenia przez organ wskazanych w skardze przepisów ustawy planistycznej, Kodeksu cywilnego, Konstytucji są całkowicie nieuzasadnione.

Konsekwencją przedstawionego w tym miejscu stanowiska jest także brak akceptacji zarzutu naruszenia art. 1 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez nieuwzględnienie przy sporządzaniu m.p.z.p. walorów ekonomicznych przestrzeni. Wynikający z art. 1 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wymóg uwzględnienia walorów ekonomicznych przestrzeni oznacza obowiązek oceny terenów pod względem ich przydatności do różnych przeznaczeń, z uwzględnieniem wszystkich czynników istniejących na danym terenie, które mogą mieć wpływ na możliwość inwestowania. W niniejszej sprawie organ pianistyczny dokonując przeznaczenia terenu, w sposób wystarczający uwzględnił czynniki, które spowodowały, że najlepszym wykorzystaniem danego terenu był ten, który przypisany został w miejscowym planie.

W ocenie Sądu zgodzić się również należy z prezentowanym w trakcie całej procedury planistycznej oraz w odpowiedzi na skargę, jak również w późniejszym piśmie procesowym stanowiskiem Rady Miejskiej, dotyczącym postanowień Studium odnoszących się do spornego obszaru planu. Przy czym w tym miejscu wyraźnego zaznaczenia wymaga, ze skarżąca tak naprawdę nie zarzuca braku zgodności przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego ze Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Miasta Wałbrzycha, ale wskazuje na nieprawidłowość polegającą jej zdaniem na tym, że uchwalono plan wprawdzie zgodnie ze Studium, ale ze Studium już nieaktualnym. Rada Miejska Wałbrzycha, w ocenie skarżącej, winna najpierw uaktualnić studium, a dopiero potem uchwalać plan, który byłby zgodny z uaktualnionym studium. Dlatego też odnosząc się do zarzutu oparcia całości prac planistycznych, jak i wszelkich rozstrzygnięć w zakresie uwag złożonych do planu, w oparciu o zapisy nieaktualnego studium, trzeba wskazać, iż dotyczy on podstawowego wymogu m.p.z.p., określonego w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a jakim jest nałożony na Radę obowiązek sprawdzenia, czy plan miejscowy swoimi postanowieniami nie narusza ustaleń studium. Naruszenie przez plan miejscowy ustaleń studium stanowi samodzielną podstawę do stwierdzenia nieważności odnośnych postanowień planu. W kontekście powyższych uwag wymaga wskazania, że uchwała, która uznaje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego za nieaktualne pozostaje bez wpływu na przystąpienie do sporządzenia planu miejscowego. Uchwała ta wyłącznie ocenia studium, jednak nadal studium pozostaje w obrocie prawnym jako akt kierownictwa wewnętrznego, nie stanowiąc przeszkody dla prowadzenia prac nad nowymi planami miejscowymi. Z tych też powodów zgodzić się należy z Radą, co do tego, że nie jest usprawiedliwiony pogląd, że powołana uchwała sprawiła, iż miasto nie dysponuje obowiązującym studium. Nieaktualność, po myśli ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie jest tożsama z nieważnością czy uchyleniem aktu prawnego. Przyjdzie więc zauważyć, że nie zachodziła w przypadku działki skarżącej potrzeba aktualizacji przedmiotowego studium. Konieczność zmiany studium ma bowiem uzasadnienie tylko wówczas, gdy dotychczasowe przeznaczenie terenu określone w studium pozostaje w oczywistej sprzeczności z przewidywanymi ustaleniami planu (por. wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie II OSK 697/11).

Sąd nie podzielił także zarzutu dotyczącego naruszenia art. 17 pkt 9 w zw. z art. 17 pkt b lit. b u.p.z.p. poprzez podjęcie uchwały z pominięciem warunków uzgodnienia dokonanego uchwałą nr 68/2012 Zarządu Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 14 maja 2012 r. W tym zakresie przede wszystkim należy zauważyć, że wskazanym postanowieniem Zarząd Powiatu co do zasady uzgodnił projekt planu. Natomiast do podnoszonych w tym postanowieniu wątpliwości dotyczących terenu „ZE/S.1", Rada ustosunkowała się, wskazując z wyżej wskazanych przyczyn ich bezzasadności.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia § 4 pkt 1 R.M.I. w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. poprzez brak ustalenia przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem „ZE/S.1", wymaga zauważenia, że stosownie do art. 4 ust. 1 u.p.z.p., ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Z kolei art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z powyższych przepisów wynika przede wszystkim, że plan winien spełniać potrójną funkcję: ustalać przeznaczenie terenu, rozmieszczać inwestycje celu publicznego oraz określać warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Realizacja tych funkcji następuje poprzez obowiązkowe (a nie fakultatywne) określenie w planie: po pierwsze – przeznaczenia terenów i po drugie – wyznaczenia na rysunku linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Braki planu w tym zakresie dyskwalifikują plan i w konsekwencji prowadzą do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały. Wynika to wprost z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który przewiduje nieważność uchwały w całości lub w części, w przypadku naruszenia zasad sporządzenia planu. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego za ugruntowane należy natomiast uznać stanowisko, że z treści art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. nie zawiera ograniczeń (nakazów względnie zakazów) co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu, gdyż należy to do organu stanowiącego (tak. m.in. wyrok z dnia 13 grudnia 2006 r. sygn. II OSK 1278/06). Takich ograniczeń nie zawiera również powołany w skardze § 4 pkt 1 R.M.I. Zgodnie z tym przepisem ustalenia tekstu planu dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać m.in. symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Zaskarżona uchwała w kwestionowanym zakresie spełnia powyższe wymogi. Natomiast fakt, że dla terenu oznaczonego symbolem „ZE/S.1" określa się przeznaczenie jako teren dla zrekultywowanej hałdy wnika po części z podkreślenia funkcji i roli tego obszaru, jako terenu stanowiącego odpowiednie kulturowe i krajobrazowe tło dla wpisanego do rejestru zabytków – zespół dawnej Kopalni „Julia".

Sąd nie podziela również tych spośród zarzutów zawartych w skardze, w których wskazuje się na naruszenie § 4 pkt 6 R.M.I. w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez pominięcie obowiązkowego elementu m.p.z.p. w postaci wysokości zabudowy dla kategorii terenów oznaczonych symbolem „ZE/S.1", „ZP" oraz terenów komunikacji: „KDG", „KDL" i „KDD" w zakresie zabudowy innej niż budynki, wolno stojące maszty i inne budowle niebędące obiektami liniowymi w sytuacji, w której miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dopuszcza na danym obszarze realizację innych budowli niż wskazane wyżej obiekty. Plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. Oznacza to, że przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. należy interpretować w ten sposób, że obowiązkowo należy określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu) jeżeli w planie przewiduje się teren przeznaczony do zabudowy (zob. wyrok NSA z dnia 6 września 2012 r., II OSK 1343/12). Wbrew zatem stanowisku skarżącej spółki, w zakresie terenów „ZE/S.1", „ZP" oraz terenów komunikacji: „KDG", „KDL" i „KDD" plan zawiera wymagane przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. elementy. W przypadku sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, a w szczególności urządzeń przemysłowych służących do transportu surowców lub produktów istotne jest wskazanie terenów przez które mogą przechodzić. Jak słusznie to zauważył autor odpowiedzi na skargę, w przypadku korytarzy służących do transportu surowców lub produktów szczegółowe precyzowanie wszystkich parametrów byłoby zatem nieuzasadnione. Plan określa więc podstawowy parametr w postaci prowadzenia ich pod powierzchnią terenu, a w strefach ochrony podziemnych zabytkowych korytarzy i ich łączników budowa korytarzy podziemnych nie może wiązać się z wykonywaniem wykopów i prowadzeniem prac ziemnych głębiej niż 5 m pod powierzchnią gruntu.

Sąd nie podziela zastrzeżeń skarżącej spółki odnoszących do naruszenia przez Radę § 4 pkt 3 R.M.I. w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. Wbrew zarzutom skargi § 3 ust. 2 uchwały nie określa zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, które nie miałby wynikać z potrzeb ochrony środowiska, w szczególności zaś nie wynikających z żadnych wytworzonych w związku z uchwaleniem zaskarżonego miejscowego planu

dokumentów. Przepis ten nakazuje jedynie uwzględniać przy zagospodarowaniu obszaru planu miejscowego występowanie chronionych gatunków roślin i zwierząt podlegających ochronie na mocy ustawy o ochronie przyrody i wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych. W tym zakresie odesłanie do przepisów o ochronie przyrody można byłoby uznać za zbędne, chyba że byłoby uzasadnione szczególną potrzebą zapewnienia komunikatywności uchwały czy jej waloru informacyjnego.

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

Przechodząc do przedstawienia motywów odnoszących się do podzielonego w niniejszej sprawie przez Sąd jedynego spośród licznych zarzutów zawartych w skardze, wskazać należy, że skarżąca spółka zakwestionowała niezgodność z prawem § 3 ust. 5 uchwały. Zaskarżonym przepisem Rada Miejska uzależniła dopuszczalność wznawiania wydobywania kopalin ze złóż węgla kamiennego wskazanych w ust. 4 tego przepisu, od wprowadzenia odpowiednich zabezpieczeń obiektów budowalnych znajdujących na tym obszarze planu miejscowego. Badając legalność takiej regulacji zgodzić się należy z autorem skargi, że w przyjętym brzmieniu przepis § 3 ust. 5 uchwały wykracza poza zakres władztwa planistycznego przyznanego gminie, wkraczając w kompetencje organów administracji geologicznej. Zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy prawo geologiczne i górnicze, wyłącznie w udzielonej przez właściwy organ administracji geologicznej koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża możliwie jest określenie innych wymagań dotyczących wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska. Takim wymaganiem z zakresu bezpieczeństwa powszechnego jest przewidziany w uchwale wymóg dotyczący wprowadzenia odpowiednich zabezpieczeń obiektów budowlanych przed przystąpieniem do wydobywania kopaliny ze złoża. W efekcie w ocenie Sądu, w sprawie doszło do wkroczenia przez Radę Miejską w kompetencję organów administracji geologicznej do określania wymagań dotyczących wykonywania działalności objętej koncesją na wydobywanie kopaliny ze złoża, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego.

Mając na uwadze uwzględnienie skargi jedynie w zakresie odnoszącym się do § 3 ust. 5 uchwały, brak jest powodów do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W ocenie Sądu w sprawie nie doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, czy istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, które powodowałyby konieczność stwierdzenia w całości nieważności zaskarżonej uchwały.

Z tych też przyczyn Wojewódzki Sąd Administracyjny – na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie wskazanym w pkt I sentencji wyroku.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 w związku z art. 205 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz § 14 ust. 2 pkt 1 lit. c Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.).