



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 grudnia 2013 r.

Poz. 6613

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 169/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 11 października 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA	- Halina Kremis
Sędziowie Sędzia NSA	- Julia Szczygielska (sprawozdawca)
Sędzia NSA	- Andrzej Wawrzyniak

Protokolant asystent sędziego - Wojciech Śnieżyński
po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 września 2012r.
sprawy ze skarg Wojewody Dolnośląskiego i MO-BRUK S.A. z siedzibą w Niecwi
na uchwałę Rady Miejskiej Wałbrzycha
z dnia 28 listopada 2011r. Nr XXI/181/2011
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego
w rejonie ulicy Małopolskiej w Wałbrzychu

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku;
- III. zasądza od Gminy Wałbrzych na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego;
- IV. zasądza od Gminy Wałbrzych na rzecz MO-BRUK S.A. z siedzibą w Niecwi kwotę 557 zł (pięćset pięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 28 listopada 2011 r., Nr XXI/181/2011, podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 147, poz. 1591 ze zm.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) w związku z uchwałą Rady Miejskiej Wałbrzycha Nr VIII/49/11 z dnia 28 lutego 2011r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulicy Małopolskiej w Wałbrzychu, po stwierdzeniu, że projekt nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej Wałbrzycha Nr XI/154/99 z dnia 30 czerwca 1999 r. ze zm.), Rada Miejska Wałbrzycha uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulicy Małopolskiej w Wałbrzychu.

Skargi na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniesione zostały przez Wojewodę Dolnośląskiego oraz MO-BRUK S.A. z siedzibą w Niewciu.

Wojewoda Dolnośląski zarzucając podjęcie w/w uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 tej ustawy oraz § 4 pkt 9 i § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), a także z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 w/w ustawy oraz 93 ust. 3, art. 99, art. 102 ust. 1, 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, wniósł o stwierdzenie jej nieważności. W uzasadnieniu skargi organ nadzoru podniósł, że określając ustalenia planu Rada w § 3 ust. 2 postanowiła, że obowiązujące ustalenia na rysunku planu to: przebiegi linii rozgraniczających, orientacyjne granice wydzieleń wewnętrznych - z zastrzeżeniem ust. 5, ustalenia dotyczące istniejącej zabudowy, przebiegi linii budowy, oznaczenia obszarów oraz przebieg granicy obszaru objętego planem. Rada nie zdefiniowała znaczenia określenia „orientacyjne granice wydzieleń wewnętrznych”. W § 3 ust. 4 zawarła natomiast zapis, zgodnie z którym na rysunku planu niektóre obszary podzielono liniami wydzieleń wewnętrznych, nadając tak wydzielonym terenom oznaczenia literowe. Ustalenia dla tych terenów zawarto w rozdziale 3 w ustaleniach szczegółowych dotyczących poszczególnych obszarów. W ust. 5 § 3 Rada wskazała natomiast, że przebiegi granic wydzieleń wewnętrznych mają charakter orientacyjny i mogą być korygowane, jeżeli wymaga tego np. program sytuowanej inwestycji, pod warunkiem zachowania wymogów określonych w ustaleniach szczegółowych oraz możliwości realizacji funkcji i spełnienia zasad zagospodarowania ustalonych w planie. W zakresie orientacyjnych wydzieleń wewnętrznych Rada stanowiła także w § 25 ust. 1 wskazując, że przedstawione na rysunku planu orientacyjne granice wydzieleń wewnętrznych nie przesądzają przebiegów granic działek. Powyższe oznacza, że uchwalając przedmiotowy plan jako jedno z jego obowiązujących ustaleń Rada wskazała orientacyjne granice wydzieleń wewnętrznych poszczególnych przeznaczeń terenów objętych ustaleniami planu, które to zaś granice mogą ulegać przesunięciom określonym w uchwale mianem korekty.

Ponadto strona skarżąca wskazała, że w przedmiotowym planie zostały przewidziane następujące przeznaczenia obszarów wydzielanych liniami rozgraniczającymi i/lub terenów wydzielanych orientacyjnymi granicami wydzieleń wewnętrznych:

1) U - usługi obejmujące w szczególności wszelkie formy poza usługami zdrowia działalności usługowej, w tym obiekty handlowe z wyłączeniem wielkopowierzchniowych, biura, obiekty administracji, obiekty wystawiennicze i targowe oraz usługi rzemiosła wraz z towarzyszącymi im parkingami;

2) AG - zagospodarowanie związane z aktywnością gospodarczą obejmujące w szczególności: wielkopowierzchniowe 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;

3) O - zakłady gospodarowania odpadami, dla których dopuszczenia i ograniczenia określono w ustaleniach szczegółowych odnoszących się do obszaru 2O,AG w § 16;

- 4) ZP - tereny zieleni urządzonej, dla których dopuszczenia i ograniczenia określono w ustaleniach szczegółowych odnoszących się do obszaru 1ZP w § 15;
- 5) Z - tereny zieleni nieurządzonej;
- 6) KD - tereny dróg publicznych;
- 7) KDW - tereny dróg wewnętrznych;
- 8) KS - parkingi, place manewrowe i inne obiekty i urządzenia obsługi komunikacji samochodowej.

Wskazane orientacyjne granice wydzielen wewnątrznych występują na poszczególnych obszarach objętych ustaleniami planu, oznaczonych symbolami 1ZP; 2O,AG; 7U,AG; 5AG,Z. W obrębie w/w obszarów orientacyjnym wydzielen wewnątrznych wydzielone zostały dodatkowe tereny oznaczone symbolem Z o przeznaczeniu - tereny zieleni nieurządzonej. Dodatkowo na obszarze oznaczonym symbolem 7U,AG i 2O,AG wydzielen wewnątrznych wyodrębniono tereny dróg wewnętrznych (KDW). Ponadto na obszarze 2O,AG wydzielony został teren KS o przeznaczeniu - parkingi, place manewrowe i inne obiekty i urządzenia obsługi komunikacji samochodowej.

Wojewoda podkreślił, że § 7 pkt 7 w/w rozporządzenia stanowi, iż projekt rysunku planu powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia. Zapis taki zawiera również art. 15 ust. 2 pkt 1 w/w ustawy. W § 3 pkt 4 tego rozporządzenia Minister zawarł zapis, zgodnie z którym projekt tekstu planu miejscowego powinien zawierać ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, czyli m.in. linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu.

W odniesieniu do ustaleń dotyczących poszczególnych przeznaczeń terenów objętych ustaleniami planu Wojewoda stwierdził, że wskazane orientacyjne linie podziału wewnątrznych stanowią de facto linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. Teren oznaczony symbolem Z usytuowany w ramach obszarów 1ZP; 2O,AG; 7U,AG; 5AG,Z, stanowi odrębny teren, dla którego również określono przeznaczenie w planie. Wprawdzie ustalenia te nie zostały zawarte w odrębnej jednostce redakcyjnej, niemniej jednak w § 5 ust. 2 pkt 5 wskazano, że jest to teren zieleni nieurządzonej, w § 6 ust. 5 wprowadzono zakaz sytuowania budynków na tych terenach. W podobny sposób przeznaczenie określono dla terenu orientacyjnego wydzielen wewnątrznych oznaczonego jako KS - parkingi, place manewrowe i inne obiekty i urządzenia obsługi komunikacji samochodowej. Ustalenia dla tego przeznaczenia zostały zawarte w § 16 ust. 6, zgodnie z którym na wydzielonym w obrębie obszaru terenie oznaczonym symbolem KS ustala się lokalizowanie zainwestowania związanego z obsługą komunikacji samochodowej, w tym w szczególności parkingu i placu manewrowego - jak w stanie istniejącym. Lokalizując na tym terenie budynki i budowle należy respektować przepisy prawa powszechnego odnoszące się w szczególności do odległości zainwestowania od granicy terenów kolejowych. Ustalenia zawarto również dla dróg wewnętrznych, wydzielanych w planie. Dopuszczając możliwość wydzielen drogi wewnętrznej na obszarze oznaczonym symbolem 2O,AG - Rada nie wprowadziła żadnych ustaleń dotyczących tak wydzielanej drogi. W § 16 ust. 7 wskazała tylko, że na wydzielonym w obrębie obszaru terenie oznaczonym symbolem KDW dopuszcza się zachowanie istniejącego przeznaczenia, czyli dojazdu na teren działki nr 26/37. Treść planu nie zawiera natomiast parametrów układu komunikacyjnego dla tak wydzielanej drogi. Również w zawartych w § 13 uchwały - Podstawowych zasadach modernizacji, rozbudowy i budowy systemu komunikacji, brak jest szczegółowych ustaleń dla wszystkich nowo projektowanych dróg. W § 13 ust. 1 uchwały wskazano bowiem, że ustala się obsługę komunikacyjną terenów zainwestowanych poprzez sieć istniejących i projektowanych dróg określonych na rysunku planu - według ustaleń szczegółowych zawartych w rozdziale 3 uchwały, z zastrzeżeniem ust. 2. Ustęp 2 § 13 uchwały dopuszcza z kolei możliwość wydzielen innych niż przedstawione na rysunku planu niezbędnych dróg wewnętrznych - o ile nie stoi to w sprzeczności z innymi ustaleniami planu i nie ogranicza możliwości realizowania ustalonego planem zainwestowania. Zatem mimo iż z drogi wewnętrznej wydzielonej na obszarze 2O,AG zaplanowano obsługę komunikacyjną sąsiednich terenów, tj. 3U,AG (§ 17 ust. 3), 4AG (§18 ust. 3) w planie brak jest ustaleń szczegółowych dla tej drogi, wymaganych przepisem § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia. Ustalenia dla projektowanej drogi wewnętrznej Rada zawarła jedynie w zakresie drogi wydzielanej na obszarze 7U,AG. Tym samym wyodrębnienie poszczególnych dróg wewnętrznych bez określenia w przypadku drogi wewnętrznej na obszarze 2O,AG parametrów tej drogi, w ocenie organu nadzoru, narusza prawo w sposób istotny.

Mając na uwadze fakt, że Rada w obrębie niektórych obszarów wyodrębniła wydzielienia wewnętrzne w postaci przeznaczeń odrębnych od przeznaczeń dla poszczególnych obszarów rozgraniczonych liniami rozgraniczającymi stwierdzenia wymaga, w ocenie Wojewody, że wskazane orientacyjne wydzielienia wewnętrzne stanowią de facto linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. Przeznaczenie tzw. orientacyjnych wydzieleń wewnętrznych w obrębie poszczególnych terenów objętych ustaleniami planu oddzielonych liniami rozgraniczającymi nie pozostaje w związku z przeznaczeniem terenów, w ramach których nastąpiło wydzielenie wewnętrzne. Powyższe znajduje potwierdzenie w regulacji § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury nakazującej rozgraniczać na rysunku planu miejscowego tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Trudno bowiem przyjąć, że określenie przeznaczenia obszaru Z w ramach obszaru 7U,AG, gdzie Rada nie dopuszcza możliwości zagospodarowania w postaci zieleni nieurządzonej, stanowi wydzielenie z tego obszaru.

Jak wskazał organ nadzoru, wprawdzie ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i przepisy wykonawcze do tej ustawy nie definiują pojęcia wewnętrznych wydzieleń w planie zagospodarowania przestrzennego, niemniej jednak wobec treści art. 15 ust. 2 pkt 1 w/w ustawy oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia nakazujących rozgraniczyć w planie tereny o różnym przeznaczeniu, stwierdzenia wymaga, że wewnętrzne wydzielenie w ramach określonego przeznaczenia może dotyczyć tylko tego samego przeznaczenia. Tym samym wprowadzone w planie wewnętrzne wydzielenie wyodrębniające w ramach określonego obszaru wyznaczonego liniami rozgraniczającymi, dodatkowe przeznaczenie podstawowe oznaczone samodzielnym symbolem, stanowi odrębne przeznaczenie. Warunkiem dopuszczającym korektę granic orientacyjnych wydzieleń wewnętrznych, określonym przez Radę w § 3 ust. 5 uchwały jest zachowanie wymogów określonych w ustaleniach szczegółowych oraz możliwości realizacji funkcji i spełnienia zasad zagospodarowania ustalonych w planie. Jak wskazano, tereny oznaczone symbolem Z, KS i KDW bez dodatkowego oznaczenia cyfrowego usytuowane zostały w granicach obszarów 1ZP; 2O,AG; 7U,AG; 5AG,Z i stanowią tereny o odrębnych ustaleniach bądź też ustaleń, z wyjątkiem ogólnie sformułowanego określenia przeznaczenia, nie posiadają.

W odniesieniu do powyższego – w ocenie Wojewody - podkreślenia wymaga także, że Rada nie określiła w sposób jednoznaczny, niepozostawiający wątpliwości interpretacyjnych, sytuacji i zasad, na jakich korekta granic orientacyjnych wydzieleń może nastąpić. Katalog przesłanek uzasadniających korektę orientacyjnego wydzialeń wewnętrznych stanowi bowiem tzw. katalog otwarty. Rada poprzez użycie zwrotu „np.” określiła bowiem jedną z dopuszczalnych przez nią sytuacji uzasadniających dokonanie takiej korekty, pozostawiając wykonawcy uchwały, czyli podmiotowi dokonującemu zagospodarowania danego terenu, możliwość korekty granicy orientacyjnego wydzialeń wewnętrznych także w innych, nieprzewidzianych przez Radę przypadkach.

Wojewoda podniósł także, że Rada, wbrew treści § 3 ust. 5 uchwały, w ustaleniach szczegółowych nie określiła wymogów korygowania orientacyjnych granic wydzieleń wewnętrznych. Wymogi określone w ustaleniach szczegółowych, na które wskazano w § 3 ust. 5, dotyczą wyłącznie przeznaczenia terenów. W sytuacji natomiast, gdy jest ono diametralnie różne od przeznaczenia ustalonego dla wydzialeń, zachowanie zasad zagospodarowania ustalonych w planie, w przypadku korekty granicy wydzialeń wewnętrznych, zawsze będzie powodowało zmianę przeznaczenia terenu. Takie działanie może prowadzić do sytuacji, w której mimo uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zapisy uchwały sprawiają, że przeznaczenie i zagospodarowanie terenu w istocie pozostają nieokreślone. Wykonawca uchwały, a w tym przypadku podmiot zmierzający do zagospodarowania terenu objętego planem zgodnie z ustaleniami tego planu, będzie mógł w sposób dowolny kształtować granicę terenów rozgraniczającą obszary o różnym przeznaczeniu. Bez znaczenia dla powyższego, w przypadku terenu 1ZP i 5AG,Z - pozostaje fakt, że teren zieleni nieurządzonej (Z) został wydzielony w ramach przeznaczenia aktywność gospodarcza i zieleń nieurządzona (5AG,Z) czy też zieleń urządzona (1ZP). Tym samym, zgodnie z wolą Rady, przebieg granic orientacyjnych wydzieleń wewnętrznych mógłby zostać skorygowany, w przypadku takiej woli właściciela nieruchomości i zamierzenia przez niego inwestycji wymagającej zmiany przeznaczenia terenu bez dokonania tej zmiany w sposób przewidziany przez ustawodawcę, czyli poprzez zmianę planu zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie organu nadzoru zaskarżona uchwała została sporządzona z naruszeniem zasad wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 9 oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia, co oznacza, że zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Abstrahując od powyższego, organ nadzoru podkreślił, że stanowiąc ustalenia w zakresie przeznaczenia dla poszczególnych terenów objętych ustaleniami planu, Rada dopuściła możliwość wyboru alternatywnego ich przeznaczenia. I tak wskazane dwie lub więcej funkcji występuje na terenach oznaczonych symbolami 2O,AG, 3U,AG, 5AG,Z, 6U,AG, 7U,AG, gdzie:

1) U - to usługi obejmujące w szczególności wszelkie formy poza usługami zdrowia działalności usługowej, w tym obiekty handlowe z wyłączeniem wielkopowierzchniowych, biura, obiekty administracji, obiekty wystawiennicze i targowe oraz usługi rzemiosła wraz towarzyszącymi im parkingami (§ 5 ust. 2 pkt 1),

2) AG - to zagospodarowanie związane z aktywnością gospodarczą obejmujące w szczególności: wielkopowierzchniowe 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 (§ 5 ust. 2 pkt 2),

3) O - to zakłady gospodarowania odpadami, dla których dopuszczenia i ograniczenia określono w ustaleniach szczegółowych odnoszących się do obszaru 2O,AG w § 16 (§ 5 ust. 2 pkt 3).

O ile można uznać, że sposób określenia przeznaczenia dla obszaru 2O,AG wskazuje sposób zagospodarowania tymczasowy i ten, który będzie miał miejsce w okresie funkcjonowania zakładu recyklingu, a także po ewentualnej likwidacji tego zakładu i rekultywowaniu terenu, przeznaczenie Z (ale nie Z nie wyodrębnione orientacyjnym wydzieleniem wewnętrznym) w ustaleniach 5AG,Z, założenie takie – zdaniem Wojewody - nie może zostać przyjęte odnośnie przeznaczenia terenów 3U,AG, 6U,AG, 7U,AG. Rada wskazała bowiem, że zarówno przeznaczenie U jak i przeznaczenie AG stanowią przeznaczenia podstawowe. Tym samym wykonawca uchwały - podmiot zagospodarowujący dany obszar będzie rozstrzygał o faktycznym przeznaczeniu tego terenu, gdy nadto w/w przeznaczenia wzajemnie się wykluczają, jako, że w ramach przeznaczenia AG Rada dopuściła możliwość zagospodarowania w postaci wielkopowierzchniowych obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży poniżej 2.000 m². Z kolei w ramach przeznaczenia U Rada wykluczyła możliwość zagospodarowania terenu poprzez wielkopowierzchniowe obiekty handlowe.

Zdaniem organu, uznanie jako zgodnego z prawem dopuszczenia przez Radę alternatywnego przeznaczenia terenów oznaczałoby zaakceptowanie braku stabilności porządku prawnego obowiązującego na terenie Miasta. Nie można bowiem mówić o stabilności porządku prawnego w sytuacji, gdy mimo uchwalenia planu, niewiadome jest jakie przeznaczenie ma określony teren objęty ustaleniami tego planu oraz w przypadku przedmiotowego alternatywnego przeznaczenia, w jakim okresie i kto rozstrzygałby o przeznaczeniu terenów oznaczonych symbolami 3U,AG, 6U,AG, 7U,AG. Takie działanie – zdaniem Wojewody - uniemożliwiłoby zatem wykonywanie prawa własności nieruchomości. Tym samym, również powyższe czyni zasadnym wniosek o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały.

Zdaniem Wojewody także § 25 ust. 2 i ust. 3 uchwały istotnie narusza prawo, tj. art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 ustawy oraz 93 ust. 3, art. 99, art. 102 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu. I tak w Rozdziale 4 przedmiotowej uchwały Rada stanowiła w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania oraz podziału nieruchomości objętych planem. W ocenie organu nadzoru zamieszczając w treści regulacje § 25 ust. 2 i ust. 3 Rada stanowiła w zakresie tzw. podziału geodezyjnego nieruchomości objętych ustaleniami planu, gdy tak art. 15 ust. 2 jaki art. 15 ust. 3 w/w ustawy - nie zawiera w swej treści zapisów upoważniających do stanowienia w zakresie podziału geodezyjnego. Samego upoważnienia do stanowienia w zakresie zasad podziału geodezyjnego nieruchomości nie można upatrywać również w art. 94 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy wójt gminy sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. W tym przypadku przepisem odrębnym jest art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, co wiąże się ściśle ze wskazanymi wyżej przepisami ustawy o planowaniu (...), upoważniającymi organy gminy do zamieszczania tego typu regulacji w planie miejscowym. W przypadku postępowania podziałowego w art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca stwierdza natomiast, że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. W razie braku tego planu stosuje się przepisy art. 94.

Zgodność z ustaleniami planu, o których mowa w tym przepisie, nie oznacza jednakże uprawnienia do zamieszczania w planie warunków podziału - owe ustalenia mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania, o czym rozstrzyga sam ustawodawca, stwierdzając w art. 93 ust. 2, że zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. W ustalaniu przeznaczenia terenu i możliwości zagospodarowania nie mieści się określenie wielkości działek jakie mogą podlegać podziałowi, bądź być efektem rozgraniczenia. Innymi słowy, nie można w planie ustalać granic działek po podziale. W obecnie obowiązującym stanie prawnym możliwym jest, co określa art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy - wyłącznie określenie minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych.

Zdaniem organu nadzoru powyższe potwierdza, że organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałyby podlegać ewentualny podział nieruchomości. O ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o tyle nie przyznał tym organom kompetencji do stanowienia zasad podziału geodezyjnego nieruchomości. Brak jest podstaw do utożsamiania procedury podziału geodezyjnego z procedurą scalania i podziału.

Wojewoda podkreślił również, że w § 25 ust. 3 Rada stanowiąca w zakresie uregulowanym przez ustawodawcę. Kwestia konieczności posiadania przez wydzielane działki dostępu do drogi publicznej stanowiła przedmiot regulacji ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 93 ust. 3). Z kolei w art. 99 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca postanowił, że jeżeli zapewnienie dostępu do drogi publicznej ma polegać na ustanowieniu służebności, o których mowa w art. 93 ust. 3, podziału nieruchomości dokonuje się pod warunkiem, że przy zbywaniu działek wydzielonych w wyniku podziału zostaną one ustanowione. Za spełnienie warunku uważa się także sprzedaż wydzielonych działek gruntu wraz ze sprzedażą udziału w prawie do działki gruntu stanowiącej drogę wewnętrzną. Powyższe pozwala stwierdzić, że Rada w § 25 ust. 3 dokonała modyfikacji w/w regulacji ustawowych. Skoro bowiem ustawodawca jako jeden ze sposobów uzyskania dostępu do drogi publicznej określił wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem na tej drodze odpowiednich służebności, Rada nie jest władna stanowić w tym zakresie.

W odpowiedzi na skargę Przewodniczący Rady Miejskiej Wałbrzycha wniósł o jej oddalenie skargi, gdyż w przedmiotowej sprawie brak jest naruszenia przepisów prawa, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności skarżonej uchwały. Ustosunkowując się do zarzutu dotyczącego orientacyjnych granic wydzieleń wewnętrznych, strona przeciwna podkreśliła, że orientacyjne granice wydzieleń wewnętrznych nie są liniami rozgraniczającymi. Linie rozgraniczające dzielą tereny objęte planem na obszary (§ 3 ust. 3), zaś orientacyjne granice wydzieleń wewnętrznych wskazują zlokalizowane na tych obszarach tereny (§ 3 ust. 4): na obszarze 1ZP - jeden teren Z, na obszarze 2O,AG - tereny KS, KDW i Z, na obszarze 5AG,Z - teren Z i na obszarze 7U,AG - dwa tereny Z i teren KDW). Poprzez analogię do oznaczeń stosowanych na mapach katastralnych (ewidencji gruntów): linie rozgraniczające są odpowiednikami granic działek, a orientacyjne granice wydzieleń wewnętrznych odpowiadają konturom użytków, o czym mowa w § 67 i następnym rozporządzenia MRRi B z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. Nr 38, poz. 454), gdy zaś o znaczeniu ewidencji gruntów dla planowania przestrzennego stanowi art. 21 ustawy z dnia 17 maja 1989r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287). Strona przeciwna powołując się na zapis planu § 4 ust. 12 stwierdziła, że spełniła wymogi art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, jako, że dla wszystkich obszarów wydzielonych liniami rozgraniczającymi ustalono przeznaczenia podstawowe, wyraźnie wyodrębnione tak na rysunku planu (pozycja druga w legendzie), jak i w ustaleniach tekstowych (tytuły paragrafów w rozdziale 3 uchwały). Jednocześnie na prawie wszystkich obszarach dopuszczono zachowanie istniejącego zagospodarowania lub realizowanie nowego zainwestowania uzupełniającego przeznaczenia podstawowe. Zostało to dokonane w ustaleniach tekstowych w rozdziale 3 uchwały (np. w § 15 ust. 2 i 7, § 16 ust. 6, 7 i 8, w § 18 ust. 1 itd.). Orientacyjne lokalizacje niektórych terenów już wykorzystywanych lub przeznaczanych pod funkcje uzupełniające wskazano na rysunku planu wydzieleniami wewnętrznymi oznaczonymi symbolami literowymi (pozycja 4 w legendzie rysunku). Usytuowanie zagospodarowania o charakterze przeznaczenia uzupełniającego na rysunku planu odnosi się - poza jednym przypadkiem - do sytuacji, kiedy jest to zagospodarowanie już istniejące. Istnieją i mogą zostać zachowane wszystkie zespoły zieleni nieurządzonej (Z) oraz wewnętrzna droga dojazdowa (KDW) i parking (KS) na obszarze 2O,AG. W przypadku obszaru 5AG,Z zieleń

nieurządzoną - ze względu na znaczny udział jej powierzchni w stosunku do całego obszaru - uznano za funkcję podstawową obok terenów aktywności gospodarczej. Z kolei w wypadku obszaru 7U,AG na rysunku planu wskazano dopuszczaną lokalizację projektowanej drogi wewnętrznej KDW, określając w § 21 ust. 4 jej pożądane parametry. Na obszar 7U,AG składają się obecnie 2 nieruchomości. Działki nr 26/15 i 26/16 (nieużytkowany dawny szyb kopalniany i krótki odcinek wewnętrznej drogi dojazdowej) należą do osoby fizycznej. Pozostałe tereny (działka nr 49) to grunty Skarbu Państwa w zarządzie PGL Lasy Państwowe Nadleśnictwo Wałbrzych i są wykorzystywane jako skład drewna. Zgodnie z § 26 ust. 2 uchwały oraz podstawowym przeznaczeniem obszaru (AG - aktywność gospodarcza) skład może funkcjonować na omawianym obszarze również w przyszłości. Cała nieruchomość należąca do PGL może być również sprzedana jednemu inwestorowi, który zgodnie z planem może przeznaczyć ją pod usługi lub inne formy aktywności gospodarczej. W obu tych przypadkach nie jest potrzebne wytyczenie drogi wewnętrznej. Jeżeli natomiast na obszarze 7U,AG powstałoby w przyszłości parę nieruchomości - wskazana na rysunku planu dopuszczana do wytyczenia droga wewnętrzna zapewni do nich dojazd. Stąd brzmienie § 21 ust. 4 uchwały i zamieszczenie wydzielenia wewnętrznego na rysunku planu.

Strona przeciwna zwróciła uwagę, że dla analizowanego przykładu przeznaczenie „U – usługi” to przeznaczenie podstawowe. Parking, zieleń na nieruchomości sklepu, plac manewrowy, dojazd to przeznaczenia uzupełniające. Wobec powyższych wyjaśnień, zarzut naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu w związku z § 7 pkt 7 w/w rozporządzenia - strona przeciwna uznała za nieuzasadniony.

W kwestii zarzutu o braku ustaleń dla drogi wewnętrznej dopuszczanej na obszarze 2O,AG, strona wskazała, że w § 16 ust. 7 uchwały jest mowa o dopuszczaniu zachowania istniejącego dojazdu do działki nr 26/37, czyli do terenu obecnego składowiska odpadów, a docelowo wg planu - do zespołu zieleni urządzonej. Dopuszcza się jego zachowanie również po zrehabilitowaniu składowiska odpadów - wymaga to jednak zgody MO-BRUK jako władającego terenem. Dlatego w planie wskazano liniami rozgraniczającymi drogi 8KD i 10KDW (jako rozwiązanie alternatywne), którymi wjazd na obszar 1ZP będzie się mógł odbywać niezależnie od woli MO-BRUK, a wydzielenie wewnętrzne KDW w obszarze 2O,AG to jedynie dopuszczane zachowanie istniejącego dojazdu. Nie ma zatem potrzeby ustalania parametrów tego dojazdu, a czy będzie wykorzystywany w przyszłości, zależy od woli właściciela gruntu. Strona przeciwna podkreśliła, że jedyną nową drogą, której bezwzględna konieczność realizacji ustalono w planie, jest droga 9KD, której parametry określono w § 23 uchwały i ustalono na rysunku planu linie rozgraniczające. Drugą nowo projektowaną drogą jest droga wewnętrzna KDW na obszarze 7U,AG, wyjaśnienia w stosunku do której przedstawiono wyżej. Cały obszar 2O,AG i działka nr 26/42 na obszarze 3U,AG należą do MO-BRUK. Leżąca przy południowej linii rozgraniczającej obszar 2O,AG działka nr 26/32 to istniejący użytek drogowy (dr). Wjazd na tę działkę od wschodu, z drogi na działce nr 26/29 oznaczono strzałką na rysunku planu. Zarzut zawarty w uzasadnieniu skargi dotyczący nieokreślenia parametrów dojazdu na obszar 3U,AG jest chybiony. Jak ustalono w § 17 ust. 3 uchwały: „Ustala się obsługę komunikacyjną obszaru ze wskazanej na rysunku planu drogi 10KDW lub/i z drogi wewnętrznej prowadzonej na obszarze 2O,AG.”. Czyli na obszar 3U,AG można wjechać od południa, z ustalonej w planie istniejącej drogi 10KDW albo poprzez istniejącą działkę drogową nr 26/32 należącą do tego samego właściciela - tak jak to ma miejsce obecnie. Stąd zarzut naruszenia § 4 pkt 9 rozporządzenia, strona przeciwna uznała również za nieuzasadniony. Ustosunkowując się do zarzutu dotyczącego zapisów § 25 ust. 2 i 3 uchwały, strona przeciwna powołując się na przepis § 4 pkt 8 rozporządzenia, stwierdziła, że nie ma przeszkód do wskazania również innych parametrów lub cech działek powstałych w wyniku wydzielenia w procedurze scaleń i podziałów. Wbrew stanowisku strony skarżącej ustalenie planu nie wkraczają w sferę uregulowań zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

W konsekwencji powyższego, strona przeciwna stwierdziła, że skarżona uchwała odpowiada wymaganiom przewidzianym przez przepisy prawa, a jej postanowienia sformułowane zostały w sposób jasny i precyzyjny.

Dodatkowo strona zwróciła uwagę na przewlekłość postępowania organu nadzoru, który nie wykorzystał swoich uprawnień w okresie 30-dniowego badania uchwały, co podważa zaufanie mieszkańców Wałbrzycha do organów samorządu oraz zaufanie gminy do organu nadzoru.

Pismem z dnia 21 maja 2012 r. Wojewoda odnosząc się do odpowiedzi na skargę, poinformował, że podtrzymuje skargę. Podkreślił przy tym, że organ nadzoru nie zakwestionował możliwości określenia dla

poszczególnych terenów oprócz przeznaczenia podstawowego, dalszych jego przeznaczeń, uzupełniających przeznaczenie podstawowe, o którym mowa w § 5 ust. 2 planu, a tym samym ułatwiających zagospodarowanie terenu z jednoczesnym uwzględnieniem jego specyfiki. Niemniej jednak brak jest podstaw do utożsamiania określania uzupełniających ustaleń dla podstawowego przeznaczenia terenów z wprowadzaniem, w ramach danego terenu, orientacyjnych wydzieleń wewnętrznych o przeznaczeniu odrębnie określonym, odmiennym od przeznaczenia podstawowego, których granice mogą ulegać dowolnym przesunięciom. Zdaniem organu nadzoru, zasadny jest szeroko opisany w treści skargi zarzut naruszenia zasad sporządzania planu, tj. art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wbrew twierdzeniom strony przeciwnej, za określenie parametrów technicznych drogi ustalonej w planie zagospodarowania przestrzennego nie można uznać wskazania, że jest to droga dojazdowa, jednojezdniowa czy też dwupasmowa. Przedmiotowy plan nie określa parametrów dotyczących szerokości nie tylko dla dróg wewnętrznych, z wyjątkiem drogi wewnętrznej na obszarze 7U,AG, ale także dla pozostałych dróg określonych w planie. W ocenie organu nadzoru, w przypadku, gdy Rada rozstrzyga o wprowadzeniu w treści planu dróg wewnętrznych i innych dróg, zapewniających układ komunikacyjny na terenie objętym ustaleniami planu, w każdej sytuacji, niezależnie od tego, czy projektowana droga powstanie czy też komunikacja będzie zapewniona z istniejących już dróg, zobowiązana jest do precyzyjnego określenia wymagań, jakie dana droga przewidziana w planie powinna spełniać. Powyższe, potwierdza zasadność zarzutu naruszenia zasad sporządzania planu również w zakresie art. 15 ust. 2 pkt 10 w zw. z § 4 pkt 9 lit. a w/w rozporządzenia.

W dalszej części pisma, dot. zarzutu istotnego naruszenia prawa przy stanowieniu § 25 ust. 2 i 3 uchwały, organ nadzoru podkreślił, że nie kwestionuje samej możliwości określania w ramach ustalenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego także i innych zasad i warunków scalania i podziału. Jednakże regulacje § 25 ust. 2 i ust. 3 nie dotyczą zdaniem organu nadzoru procedury scalenia i podziału nieruchomości, ale procedury podziału geodezyjnego. Powyższe zaś potwierdza zasadność wniosku o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

W skardze na opisaną wyżej uchwałę MO-BRUK S.A., wniosła również o stwierdzenie jej nieważności, zarzucając naruszenie n/w przepisów prawa:

a) art. 21 w związku z art. 64 Konstytucji RP i art.140 k.c. w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez naruszenie prawa własności nieruchomości skarżącej uniemożliwiające korzystanie z niego, a przejawiające się w zbyt daleko posuniętym ograniczeniu jej uprawnień nie wynikającym z obowiązujących przepisów prawa;

b) art. 14 ust. 5 ustawy z 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717), zwaną dalej upup - poprzez niewykazanie, że dokonana została analiza zasadności przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulicy Małopolskiej w Wałbrzychu;

c) art. 14 ust. 5 upzp w zw. z art. 15 ust. 1 upzp poprzez brak zgodności uchwały Nr VIII/49/11 z 28 lutego 2011r. o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulicy Małopolskiej w Wałbrzychu z zapisami uchwały Nr XXI/1 80/2011 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 28 listopada 2011r. w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha dla ustalenia kierunków rekultywacji terenów pokopalnianych w rejonie ul. Małopolskiej w Wałbrzychu;

d) art. 20 ust. 1 upzp poprzez uniemożliwienie ustalenia braku naruszenia przez plan miejscowy zapisów studium podjętego uchwałą Nr XXI/180/2011 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 28 listopada 2011 r. w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha dla ustalenia kierunków rekultywacji terenów pokopalnianych w rejonie ul. Małopolskiej w Wałbrzychu;

e) brak tożsamości tytułu studium podanego w ogłoszeniu Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 16 sierpnia 2011 r. o wyłożeniu do publicznego wglądu dokumentacji zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha z treścią studium;

f) art. 20 ust. 1 i ust. 2 upzp poprzez uchwalenie planu niezgodnego z zapisami studium podjętego uchwałą Nr XXI/180/2011 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 28 listopada 2011r. w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha dla ustalenia kierunków rekultywacji terenów pokopalnianych w rejonie ul. Małopolskiej w Wałbrzychu;

g) art. 19 ust. 1 upzp poprzez brak ponowienia czynności planistycznych po uwzględnieniu uwagi do § 16 uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha;

h) art. 17 pkt 5 upzp w zw. z § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) poprzez brak sporządzenia załącznika w postaci prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego;

i) art. 15 ust. 2 pkt 11 w zw. z art. 35 upzp poprzez nieuwzględnienie w planie dotychczasowego przeznaczenia terenu objętego zmianą, co uniemożliwia natychmiastowe stosowanie się do nowych zapisów planu;

j) art. 54 w zw. z art. 54c ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. 2001 r. Nr 62 poz. 628, dalej: ustawa o odpadach) poprzez brak określenia w planie sposobu usunięcia istniejącego składowiska odpadów;

k) art. 36 w zw. z art. 37 ust. 3 upzp poprzez nieuzasadnione pozbawienie strony skarżącej roszczenia odszkodowawczego;

l) art. 14 ust. 8 upzp poprzez odwołanie się w treści planu do decyzji administracyjnych — § 16 ust. 1 planu oraz § 26 ust. 1 planu, gdy tymczasem plan jako akt prawa miejscowego powoływać się może wyłącznie na inne akty prawa powszechnie obowiązującego;

m) art. 29 ust. 1 upzp poprzez wprowadzenie do planu pojęć czasowych, bliżej niedookreślonych norm przeznaczenia terenu do czasu obowiązywania decyzji - por. § 16 ust. 1 planu oraz § 26 ust. 1 planu, wobec braku precyzyjnego i dokładnego określenia w planie terminu obowiązywania przedmiotowych decyzji, co powoduje zróżnicowane wejście życie obowiązywania niektórych postanowień planu;

n) art. 15 ust. 2 pkt 1) upzp w zw. z § 7 pkt. 7 w/w rozporządzenia, poprzez brak precyzyjnego określenia przeznaczenia terenów oraz brak precyzyjnego określenia linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu;

o) art. 15 ust. 2 pkt 8 upzp w zw. z § 4 pkt 8 w/w rozporządzenia, poprzez wprowadzenie błędnych zapisów dotyczących przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości;

p) § 9 ust. 1 w/w rozporządzenia, poprzez zastosowanie oznaczenia sposobu zagospodarowania nieruchomości nie przewidzianego w/w akcie prawnym.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że zaskarżona uchwała swoim zakresem obejmuje nieruchomości stanowiące własność MO-BRUK S.A., 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, 26/31, obręb 40 Podgórze w Wałbrzychu. Według załącznika numer 1 do uchwały pn. „Rysunek planu” w/w działki ewidencyjne oznaczone zostały symbolami 1ZP (tereny przeznaczone pod zieleń urzędowej), 2O.AG (tereny zakładów gospodarowania odpadami i aktywności gospodarczej), 4AG (tereny aktywności gospodarczej), 3U.AG (tereny usług aktywności gospodarczej).

Strona skarżąca podkreśliła, że po rozpoczęciu procedury planistycznej w terminie wniosła o utrzymanie dotychczasowej funkcji terenu objętego pracami planistycznymi. Wniosek (wpisany do zestawienia w załączeniu nr 4) rozpatrzony został negatywnie wobec woli Rady wyrażonej w uzasadnieniu uchwały inicjującej prace planistyczne. Po opracowaniu dokumentacji planu do wyłożonego projektu planu, strona skarżąca zgłosiła /w ustalonym terminie – do 17.10.2011r./ uwagi 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: 1. określenie ich przeznaczenia podstawowego jako tereny składowisk odpadów, w tym odpadów niebezpiecznych, obiektów gospodarowania odpadami, zakłady recyklingu odpadów niebezpiecznych, innych niż niebezpieczne; 2. ustalenia ich przeznaczenia dodatkowego jako tereny obiektów związanych z aktywnością gospodarczą. Ponadto strona skarżąca wniosła o uwzględnienie powyższych uwag w załączniku graficznym do projektu

planu poprzez dokonanie zmiany przeznaczenia 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. Powyższe uwagi nie zostały jednak uwzględnione.

W dniu 27 marca 2012 r. strona skarżąca skierowała do Rady Miejskiej wezwanie do usunięcia naruszenia prawa.

W dalszej części skargi, skarżąca Spółka powołując się na przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – stwierdziła, że zaskarżona uchwała naruszyła istotę jej prawa własności nieruchomości, gdyż w sposób niewłaściwy rozpatrzono uwagi do niej złożone. Powyższe uchybienie jednoznacznie narusza uprawnienia właściciela nieruchomości, gdyż uniemożliwia mu zagospodarowanie jego działek w sposób przez niego oczekiwany.

Zdaniem strony skarżącej, zaskarżona uchwała dokonała bardzo istotnego ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości poprzez wprowadzenie ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności związanej z gospodarowaniem odpadami na terenie nieruchomości skarżącej. Przeznaczenie bowiem terenu zawarte w zaskarżonej uchwale powoduje zmianę jego dotychczasowego przeznaczenia, a co za tym idzie wywołuje negatywne skutki w sferze społecznej, ekonomicznej i gospodarczej, gdy zaś obowiązek respektowania prawa własności wynika z art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu. Zaskarżona uchwała ustala, że prowadzenie dotychczasowej działalności gospodarczej polegającej na eksploatacji składowiska odpadów oraz zakładów gospodarowania odpadami będzie możliwe wyłącznie przez okres ważności wydanych decyzji administracyjnych. Po upływie terminów w nich wskazanych w/w działalności na tym terenie będzie niedozwolona. Koniecznym zatem będzie przeprowadzenie wymaganych przez przepisy prawa czynności zmierzających do zamknięcia składowiska odpadów i jego zabezpieczenia, a ponadto do likwidacji zakładów gospodarowania odpadami. Niezbędność przeprowadzenia procedur zamknięcia składowiska odpadów i zaniechania działania zakładów gospodarowania odpadami spowoduje, że pomimo dopuszczenia na terenie objętym planem działalności gospodarczej, faktycznie będzie ona niemożliwa. Właściciele nieruchomości zlokalizowanych na obszarze objętym zaskarżoną uchwałą przez znaczny okres czasu nie będą mogli korzystać ze swoich nieruchomości, pobierać z nich pożytków czy dochodu, zobowiązani zaś będą 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. Ponadto pełnomocnik podniósł, że w chwili obecnej na przedmiotowym obszarze prowadzona jest działalność gospodarcza, której bieżące rozpoczęcie wymagało zaangażowania znaczących środków finansowych. Uwzględniając charakter prowadzonego przedsięwzięcia, okres jego amortyzacji jest znaczny. Także Gmina, z tytułu prowadzonej działalności w postaci wpływów podatkowych posiada wymierne korzyści materialne. Niebagatelną również kwestią jest, że w dotychczas prowadzonym przedsiębiorstwie zatrudnienie znajdują osoby zamieszkałe na obszarze gminy. Biorąc powyższe pod uwagę, przeznaczenie terenów składowiska odpadów oraz zakładu recyklingu odpadów do rekultywacji jest nieuzasadnione ze względu na gospodarczy rozwój Gminy. Szacowane koszty zaniechania działalności na wskazanym terenie przez stronę skarżącą sięgnąć mogą znacznych kwot pieniężnych. Na powyższe działania składają się koszty wydobycia składowanych odpadów, ich zabezpieczenia na czas transportu, transportu na inne składowisko odpadów, uiszczenie opłat za korzystanie ze środowiska. Łącznie koszt usunięcia odpadów ze składowiska, ich transportu i zdeponowania na innym składowisku odpadów wraz z opłatą za korzystanie ze środowiska za 1 tonę wyniesie 391 zł netto. Zaś za całość odpadów zdeponowanych na składowisku skarżąca Spółka zobowiązana będzie do uiszczenia kwoty 268.017.597,00 zł netto (391 zł netto x 685 467 ton). Dodatkowo ponad koszty ustalone powyżej koniecznym jest pokrycie kosztów wydobycia i powtórnego pakowania odpadów azbestowych i zabezpieczenia terenu w wysokości 12 600 000 zł. Razem szacowany koszt usunięcia odpadów wyniesie około 280 617 597 zł.

Strona skarżąca podkreśliła przy tym, że teren przy ul. Małopolskiej jest terenem pokopalnianym nie cechującym się znacznymi walorami estetycznymi, czy też środowiskowymi, dlatego został 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, że możliwym będzie długoterminowe prowadzenie działalności gospodarczej związanej z gospodarowaniem odpadami. Podniesiono także, że wszelka działalność związana z gospodarowaniem odpadami jest objęta ścisłą kontrolą organów administracji, stad niemożliwym jest funkcjonowanie instalacji zagrażającej zdrowiu i życiu ludzi w związku emitowaniem

nadmiernej ilości niedozwolonych i szkodliwych substancji. Strona skarżąca posiada wszelkie niezbędne decyzje administracyjne, w tym pozwolenie zintegrowane, na prowadzenie instalacji gospodarowania odpadami na przedmiotowym terenie. W ślad za powyższym skarżąca odwołała się do art. 74 Konstytucji, podkreślając, że w tych kategoriach należy oceniać działalność Spółki jako realizację zasad ustawowych zmierzających do poprawy stanu środowiska i zmniejszeniu jego zanieczyszczenia poprzez gospodarowanie odpadami.

W konsekwencji powyższego, skarżąca stwierdziła, że ingerencja zaskarżoną uchwałą w treść prawa własności jest zbyt daleko posunięta, gdyż w bezpodstawnym, a zatem bezprawnym sposobie wyłącza możliwość prowadzenia działalności gospodarczej związanej z gospodarowaniem odpadami.

W dalszej części uzasadnienia skargi, strona skarżąca stwierdziła, że w sprawie niniejszej przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie zostały spełnione obowiązki o jakich mowa w art. 14 ust. 5 upzp. Dlatego też naruszenie powyższych przepisów postępowania planistycznego powoduje, że zaskarżona uchwała narusza w sposób rażący obowiązujące przepisy prawa.

Spółka podniosła także zarzut naruszenia art. 14 ust. 5 w zw. z art. 15 ust. 1 upzp, podkreślając, że w momencie podejmowania uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu obszaru pokopalnianego w rejonie ulicy Małopolskiej w Wałbrzychu obowiązywało inne studium, o innej treści niż w momencie podejmowania zaskarżonej uchwały. Innymi słowy, z innym studium dokonano badania zgodności na początku procedury planistycznej, a z innym studium dokonano badania zgodności na końcu procedury planistycznej, tj. dnia 28 listopada 2011r.. Kontynuując dalej ten wątek, skarżąca wskazała, że w sytuacji równoczesności prowadzonych procedur zmiany studium i sporządzania planu, oceny spełnienia wymogu określonego w art. 20 ust. 1 upzp można dokonać wyłącznie przy założeniu, że zmiana studium zostanie uchwalona wcześniej niż plan. Tymczasem w przedmiotowej sprawie dokonano ustalenia zgodności projektu planu z projektem studium. Na dzień uchwalania planu nie obowiązywało jeszcze nowe studium, gdyż przedmiotem tej samej sesji Rady Miejskiej Wałbrzycha miało być uchwalenie nowego studium. Tymczasem w przedmiotowej sprawie Rada dokonała ustalenia braku naruszeń projektu planu z projektem studium, co powoduje, że zaskarżona uchwała w sposób rażący narusza obowiązujące przepisy prawa. Skarżąca zarzuciła przy tym brak tożsamości tytułu studium podanego w ogłoszeniu Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 16 sierpnia 2011r. o wyłożeniu do publicznego wglądu dokumentacji zmiany studium, jako, że w ogłoszeniu Prezydent informował o wyłożeniu do publicznego wglądu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha terenu w rejonie ul. Małopolskiej, gdy zaś uchwała Nr XXI/180/2011 z dnia 28 listopada 2011 r. dotyczyła zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha dla ustalenia kierunków rekultywacji terenów pokopalnianych w rejonie ul. Małopolskiej w Wałbrzychu. A zatem ściśle określała teren będący przedmiotem zmiany studium, w ogłoszeniu Prezydenta powyższego uściślenia brakowało.

Nadto skarżąca Spółka wskazała, że zaskarżona uchwała narusza ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej: ustawa o ochronie), ponieważ przedstawiono niepełną prognozę oddziaływania na środowisko projektu planu, co powoduje naruszenie art. 20 ust. 1 upzp polegające na uniemożliwieniu stronie skarżącej dokonania oceny zgodności planu ze studium, gdy nadto z przepisu art. 51 ust. 1 w związku z art. 46 pkt 1 ustawy o ochronie, wynika, że organ opracowujący projekt studium oraz projekt planu zagospodarowania sporządza prognozę oddziaływania wymienionych dokumentów na środowisko. Tymczasem przedmiotowa prognoza oddziaływania na środowisko odnosi się jedynie lakonicznie i wyłącznie do uchwał Rady Miejskiej Wałbrzycha w sprawie przystąpienia do sporządzania dokumentów planistycznych dla terenu rejonu ul. Małopolskiej w Wałbrzychu oraz opracowania ekofizjograficznego dla miasta Wałbrzycha z roku 2008. Pomija natomiast milczeniem wszelkie inne dokumenty gminy określające zasady ochrony środowiska. Kolejne zastrzeżenia skarżącej Spółki budzi sposób sporządzenia streszczenia prognozy oddziaływania na środowisko, które sprawia wrażenie opisu spisu treści, nie zaś uproszczenia ustaleń prognozy oddziaływania na środowisko. Streszczenie w prognozie ma pełnić funkcję podsumowania jej treści, ze wskazaniem najważniejszych wniosków i kwestii w niej zawartych, w tym zastosowanych metod badań. Ponadto sporządzone powinno być w języku niespecjalistycznym. Przedłożona prognoza warunku tego nie spełniała. Skarżąca podkreśliła

przy tym, że jednorazowa wizja w terenie powoduje, że dokonany opis stanu środowiska jest niewiarygodny i nie może stanowić jedynej podstawy opisu, jak to ma miejsce w przedmiotowej sprawie.

W końcu zarzucono, że prognoza nie określa celów ochrony środowiska ustanowionych na szczeblu międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym, istotnych z punktu widzenia projektowanego dokumentu, oraz sposobów, w jakich te cele i inne problemy środowiska zostały uwzględnione podczas opracowywania dokumentu (zgodnie z art. 51 ust. 2 pkt 2 lit. d ustawy o ochronie) poprzez odniesienie się do zagadnień związanych z gospodarowaniem odpadami i unieszkodliwianiem odpadów wynikających z zapisów prawa o charakterze wspólnotowym.

Kontynuując uzasadnienie skargi, skarżąca Spółka powołując się na art. 19 ust. 1 upzp, zgodnie z którym - w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu, ponawia się czynności planistyczne w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian, wskazała, że zgodnie z uzasadnieniem do zaskarżonej uchwały uwzględniona została uwaga nr 25 w zakresie § 16. Jak wskazano w tymże uzasadnieniu, skoro intencją regulacji planistycznych było dopuszczenie jedynie czasowego (do czasu wygaśnięcia wydanych decyzji) funkcjonowania zakładu recyklingu, uznano, że wartym rozważenia jest usunięcie z treści projektu ust. 1 planu słowa „równorzędnie”. Intencją bowiem jego wcześniejszego użycia było dopuszczenie sytuowania na obszarze 2O.AG zakładów aktywności gospodarczej jeszcze w okresie funkcjonowania zakładu recyklingu, ale takie użycie może budzić wątpliwości co do docelowych dopuszczalnych funkcji obszaru. Z uwagi na powyższe postanowiono uwzględnić uwagę i wprowadzić do projektu planu zmianę, która zdaniem Rady nie wymagała ponawiania uzgodnień dokumentacji planu. Powyższe uzasadnienie nie powtórzenia procedury planistycznej Rady uznać należy – zdaniem skarżącej - za niezgodne z art. 19 ust. 1 upzp. W przedmiotowej sprawie bezsprzecznie uznać należy, że wprowadzone zmiany nie dotyczą indywidualnych uwag odnoszących się jedynie do wybiórczo oznaczonych działek. Uwzględnienie powyższej uwagi spowodowało bowiem, że strona skarżąca nie ma możliwości prowadzenia działalności gospodarczej na obszarze oznaczonym „2O.AG” równorzędnej do poprzedniej, tj. zakładu recyklingu. Ograniczenie czasowe możliwości prowadzenia zakładu recyklingu przetwarzającego odpady niebezpieczne i inne niż niebezpieczne do czasu obowiązywania decyzji administracyjnych, narusza konstytucyjną zasadę wolności i swobody gospodarczej. Co więcej, postanowienia zaskarżonej uchwały nie przystają do rzeczywistości, gdyż nie ma fizycznej możliwości zakończenia tak rozległej i ogromnej działalności, jaką jest zakład recyklingu w momencie zakończenia obowiązywania decyzji administracyjnych. Dlatego też, uzasadnionym założeniem projektu planu było umożliwienie prowadzenia równorzędnej działalności gospodarczej po likwidacji zakładu recyklingu i rekultywacji terenu. Zachowanie powyższego zapisu umożliwiłoby bowiem stronie skarżącej wykorzystanie dotychczasowego sprzętu i budynków zakładu recyklingu na inną działalność gospodarczą, nie obligując w ten sposób do ich usunięcia, z uwagi właśnie na zakończenie obowiązywania decyzji administracyjnych. Tymczasem uwzględnienie uwagi do § 16 zaskarżonej uchwały spowodowało, że strona skarżąca nie ma możliwości prowadzenia na terenie oznaczonym 2O.AG dotychczasowej działalności ani też żadnej równorzędnej. Co więcej, strona skarżąca pozbawiona została możliwości zgłoszenia własnej uwagi do wprowadzonej zmiany w § 16, z uwagi na niepowtórzenie procedury planistycznej, co powoduje, że zaskarżona uchwała jest wadliwa. Po drugie, uwzględnienie uwagi nr 25, a nieuwzględnienie uwagi strony skarżącej kierowanej w zakresie § 16 projektu planu spowodowało znaczne pogorszenie sytuacji skarżącej Spółki, uniemożliwiając prowadzenie jakiegokolwiek działalności nawet równorzędnej do gospodarki odpadami.

W dalszej części uzasadnienia skargi, strona skarżąca podkreśliła, że obligatoryjnym załącznikiem do projektu planu jest załącznik dotyczący skutków finansowych jego wejścia w życie. O powyższym stanowi art. 17 pkt 15 upzp i § 11 rozporządzenia. Załącznik taki nie jest częścią planu, lecz załącznikiem do projektu planu przedstawianego do uchwalenia zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu. W niniejszej sprawie koniecznym było sporządzenie powyższej prognozy finansowej, bowiem tylko powyższa prognoza byłaby w stanie odzwierciedlić koszt strony skarżącej usunięcia zakładu recyklingu w związku z zakończeniem obowiązywania decyzji administracyjnych zezwalającej jego prowadzenie. Zwłaszcza, że art. 17 ust. 5 upzp wprost wskazuje, aby w prognozie skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego uwzględnić art. 36 ust. 1 upzp. Tymczasem powyższego ustalenia nie dokonano, co powoduje, że zaskarżona uchwała wobec naruszenia procedury planistycznej jest nieważna. Szacowany koszt usunięcia odpadów wyniesie bowiem około 280 617 597 zł. Powyższa kwota powinna być uwzględniona przez Radę przy podejmowaniu uchwały, czemu Rada uchybiła.

Skarżąca Spółka wskazała także, że art. 15 ust. 2 pkt 11 w zw. z art. 35 upzp stanowi, iż tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem. Tymczasem nowy plan nie uwzględnia dotychczasowego przeznaczenia terenu. Strona skarżąca prowadzi działalność dotyczącą gospodarowania odpadami od dłuższego okresu czasu, na co wskazują powołane w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały daty wydania decyzji normujących kwestię prowadzonej działalności. Prowadzona dotychczas przez stronę skarżącą działalność gospodarcza odpowiadała w pełni dotychczasowemu przeznaczeniu terenu. Zakończenie prowadzonej działalności gospodarczej powinno być dostosowane do obowiązującego dotychczas przeznaczenia terenu, którego to zaskarżona uchwała nie przewiduje, co stanowi rażące naruszenie prawa. Kontynuując dalej powyższy wątek, skarżąca podkreśliła, że zgodnie z art. 54 w zw. z art. 54c ustawy o odpadach - zamknięcie składowiska odpadów lub jego wydzielonej części następuje w formie decyzji. Ustawa o odpadach szczegółowo określa zakres takiej decyzji, gdy postanowienia planu, tj. § 16 ust. 1 oraz § 26 ust. 1 planu nie normują kwestii, jak postępować z kwaterami odpadów po zakończeniu obowiązywania decyzji pozwalających na prowadzenie składowiska odpadów. Nie jest możliwe prowadzenie składowiska odpadów bez stosownych decyzji w tym zakresie. Jednocześnie obecny plan uniemożliwia uzyskanie decyzji na dalsze funkcjonowanie składowiska odpadów. Konkludując, plan powinien zawierać uregulowanie w jaki sposób usunąć powyższe składowisko, skoro nie zezwała na jego dalsze funkcjonowanie. Tymczasem zaskarżona uchwała nie normuje kwestii dotyczącej wydania decyzji o zamknięciu składowiska odpadów, a w szczególności kosztów finansowych takiej likwidacji składowiska.

W ślad za powyższym, strona skarżąca wskazała także, iż art. 37 ust. 3 upzp określa 5-letni termin na dochodzenie roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 36 upzp, jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone. Decyzja Wojewody Dolnośląskiego z dnia 27 lipca 2007 r., Nr PZ114/2007, udzielająca skarżącej Spółce pozwolenia zintegrowanego na prowadzenie instalacji zlokalizowanych w Wałbrzychu przy ul. Górniczej 1 i 4 o nazwie „Składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne o zdolności przyjmowania odpadów ponad 10 Mg na dobę z wydzieloną kwaterą do składowania odpadów niebezpiecznych zawierających azbest oraz zakładu Recyklingu Odpadów; odzysk odpadów niebezpiecznych o zdolności przetwarzania ponad 10 mg na dobę” jest ważna do dnia 27 lipca 2017 r.. Z kolei art. 29 ust. 1 upzp stanowi, że uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. W dniu 17 lutego 2012 r. ogłoszono w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego pod poz. 694 zaskarżoną uchwałę. Uchwała ta weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia, tj. dnia 3 marca 2012 r.. A zatem pięcioletni termin na wystąpienie przez stronę skarżącą z roszczeniem odszkodowawczym upływie dnia 3 marca 2017 r., czyli przed zakończeniem obowiązywania decyzji Wojewody Dolnośląskiego z dnia 27 lipca 2007 r., która to obowiązuje do 27 lipca 2017 r.. Przedmiotowa decyzja zatem będzie obowiązywała dłużej, niż termin na dochodzenie odszkodowania od miasta, przy czym z treści planu niewątpliwie wynika utrata wartości, ale z terminem odroczonym w czasie. Termin 5 lat jest terminem przedawnienia roszczenia cywilnego, co powoduje, że nie wygasa ono, a wyłącznie po jego upływie niemożliwym jest jego egzekwowanie za pomocą przymusu państwowego. W konkluzji stwierdzono, że strona skarżąca nie dość, że z dniem upływu terminu ważności decyzji nie będzie mogła prowadzić dotychczasowej działalności – bo takie postanowienie zawiera w § 16 ust. 1 zaskarżonej uchwały, to dodatkowo nie będzie mogła dochodzić roszczenia odszkodowawczego od gminy z uwagi na wcześniejszy upływ pięcioletniego terminu.

Analizując dalej zaskarżoną uchwałę, Spółka stwierdziła, że odwołanie się do decyzji administracyjnych w treści uchwały należy uznać za nieprawidłowe, ponieważ plan jako akt prawa miejscowego powoływać się może wyłącznie na inne akty prawa powszechnego. Jakikolwiek zatem odwołania do aktów indywidualnych jest niedopuszczalne, gdyż zapisami planu, jako aktu prawa miejscowego ustalenia decyzji obowiązywałyby wszystkie podmioty. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika, że nie reguluje on jednostkowych kwestii odnoszących się do ściśle określonych osób i nie nadaje konkretnych uprawnień indywidualnie wskazanym podmiotom, lecz zawiera ogólne regulacje skierowane do nieokreślonego bliżej kręgu adresatów. Tymczasem, nie tylko § 16 ust. 1 zaskarżonej uchwały, ale również § 26 ust. 1 i § 7 ust. 6 odwołują się do treści decyzji administracyjnych. Co więcej, dopiero w treści uzasadnienia uchwały zawarte zostało wyjaśnienie o okresie obowiązywania powyższych decyzji administracyjnych dla

skarżącej Spółki. A zatem plan zawiera niepublikowane normy, znane tylko indywidualnemu adresatowi decyzji. Odwołanie się do decyzji administracyjnych i oznaczenie w ten sposób zakazu możliwości prowadzenia określonej działalności gospodarczej - w tym wypadku składowiska odpadów - nie powoduje, że dana działalność zostanie zakończona w momencie zakończenia obowiązywania pozwolenia. Innymi słowy ujmując, uchwała pomija fakt długotrwałości i kosztowności zakończenia tego rodzaju działalności, która to jest przedsięwzięciem znacznych rozmiarów. Co więcej, decyzje, do których odwołuje się zaskarżona uchwała, mają zróżnicowany okres obowiązywania. Dla przykładu skarżąca wskazała na decyzję Prezydenta Miasta Wałbrzycha Nr 1074/2000A z dnia 4 grudnia 2000 r. zatwierdzającą projekt adaptacji nieczynnego stawu osadowego na Polu Mieszko przy ul. Górniczej w Wałbrzychu na składowisko odpadów przemysłowych i udzielającej pozwolenia na budowę pod warunkami: uzyskania pozwolenia na użytkowanie, zapewnienia nadzoru inwestorskiego, prowadzenia „Instrukcji eksploatacji i technologii składowania odpadów” zakończenia składowania odpadów w terminie do 21 grudnia 2012 r. oraz zakończenie rekultywacji w terminie do 31 grudnia 2015 r., czy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 2 sierpnia 2004 r. zezwalającą stronie skarżącej na prowadzenie na terenie działki nr 26/31 obr. 40 Podgórze działalności w zakresie odzysku odpadów niebezpiecznych i innych niż niebezpieczne pod warunkami określonymi w części II decyzji, gdzie przedmiotowa decyzja jest ważna do 30 czerwca 2014 r.. Już zestawienie powyższych decyzji wskazuje na trzy różne okresy ich obowiązywania, które znane są tylko i jedynie stronie skarżącej. Innymi słowy, tylko podmiot będący adresatem powyższych decyzji jest w stanie prawidłowo zinterpretować okres możliwości gospodarowania na terenach objętych planem, ponieważ zna terminy obowiązywania decyzji. Natomiast dla ogółu adresatów planu, odwołanie się w planie do terminu obowiązywania decyzji jest pojęciem niejasnym i niedookreślonym, gdyż nie posiadają wiedzy czy co do treści konkretnych decyzji administracyjnych, do których odwołuje się plan. Z uwagi na powyższe pełnomocnik stwierdził, że zaskarżona uchwała narusza w sposób rażący przepisy powszechnie obowiązującego prawa poprzez zawarcie w akcie prawa miejscowego konkretnych norm skierowanych w tym wypadku do skarżącej Spółki.

W ślad za powyższym skarżąca zwróciła uwagę na niejasność pojęcia „decyzji administracyjnych obowiązujących w dniu wejścia w życie planu”. Otóż potencjalny adresat planu nie ma możliwości ustalenia treści konkretnych decyzji administracyjnych, ale co więcej nie posiada wiedzy również co do tego, ile takich decyzji jest. Powyższy zapis w żaden sposób nie reguluje kwestii zmiany adresata konkretnych decyzji administracyjnych, co również jak najbardziej jest możliwe, zwłaszcza przy decyzjach obowiązujących na znaczny okres czasu.

Spółka wskazała na naruszenie art. 29 ust. 1 upzp, gdy poprzez odwołanie do terminu obowiązywania decyzji administracyjnej, plan różnicuje w tym miejscu jego moment wejścia w życie. Powyższy zapis stanowi rażące naruszenie prawa.

Skarżąca podkreśliła, że odesłanie do terminu obowiązywania decyzji administracyjnych nie jest jedynym niedookreślonym pojęciem w planie. Otóż § 6 ust. 2 uchwały stanowi, iż: „Na obszarze objętym planem nie ogranicza się wysokości projektowanej zabudowy.”. Niemożliwe jest jednoznaczne podanie definicji pojęcia „wysokość zabudowy”. Przy tworzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należałoby – zdaniem Spółki - określić wyraźnie cele, jakie mają być osiągnięte lub do jakich należy dążyć. W przedmiotowej sprawie jednak plan nie zawiera powyższej definicji. Wskazano także na niejasny zapis § 6 ust. 1 zaskarżonej uchwały, który dotyczy zasad przekształcenia istniejącego zainwestowania. Otóż dla adresata zaskarżonego planu nie jest znany dotychczasowy charakter zainwestowania terenu. Po wtóre, pojęcie inwestycji jest pojęciem bardzo szerokim, obejmującym różnego rodzaju działalność, przez co adresat planu nie jest w stanie ustalić precyzyjnie inwestycji, której dotyczy plan. Związane z tym jest, że w rozdziale 3 planu, do którego wprost odsyła § 6 ust. 1 uchwały, dokonane zostały szczegółowe ustalenia dla terenów objętych istniejącymi inwestycjami. Innymi słowy ujmując, plan w zakresie inwestowania definiuje możliwość dalszego gospodarowania, odwołując się do stanu faktycznego, który w żaden sposób nie jest możliwy do zweryfikowania dla potencjalnego adresata planu. Z kolei § 14 ust. 12 uchwały pozostaje bez związku z planem, albowiem wskazuje na możliwość deponowania odpadów na składowisku komunalnym. W tym zakresie uchwała wprowadza pojęcie „deponowania odpadów”, przy czym nie precyzuje, co oznacza powyższe pojęcie, albowiem w zakresie odpadów plan w pozostałym zakresie posługuje się pojęciem „składowania”. Z uwagi na brak definicji w planie, nie można uznać, że pojęcie „składowania” i „deponowania” odpadów stanowią pojęcia tożsame. Wskazując na dalsze niejasne i nieprecyzyjne postanowienia zaskarżonej uchwały odniesiono się do powoływanego już wcześniej § 16 ust. 1, który poza

odwołaniem się do decyzji administracyjnych, wskazuje na „okres funkcjonowania zakładu recyklingu”, „ewentualną likwidację zakładu”, „ewentualną rekultywację terenu”. Otóż w powołanym zakresie plan nie rozstrzyga, czy rzeczywiście nastąpi likwidacja zakładu i rekultywacja terenu, albowiem wskazuje, że jest jedynie taka ewentualność. Powyższe użycie pojęć niedookreślonych, nieprecyzyjnych powoduje, że adresat planu nie jest w stanie ustalić, jakie brzmienie ma w rzeczywistości § 16 ust. 1 uchwały, który to przecież jako element powszechnie obowiązującego prawa powinien stanowić normę prawną ścisłą i precyzyjną. Z kolei § 22 ust. 1 uchwały stanowi, że: „Istniejąca droga wewnętrzna przewidywana do zachowania jak w stanie istniejącym do czasu zakończenia rekultywacji terenu składowiska odpadów przemysłowych, a docelowo jako droga publiczna - dojazdowa, jednojezdniowa, dwupasowa.”. A zatem, plan wprowadza kolejne niedookreślone pojęcie „po zakończeniu rekultywacji terenu”. Nie ma bowiem możliwości na podstawie uchwały dokonanie ustalenia terminu zakończenia rekultywacji. Tym bardziej nie jest ona znana potencjalnemu adresatowi planu, który poprzez powyższy zapis nie posiada pewności, co do trwałości planu. Ponadto w powołanym zapisie planu pojawia się pojęcie „składowiska odpadów niebezpiecznych”, którego plan także nie definiuje. Również § 26 ust. 2 zaskarżonej uchwały nie precyzuje pojęcia „uporządkowania niezagospodarowania terenów”, na skutek czego adresat planu nie jest w stanie zdefiniować, które niezagospodarowane tereny mają zostać uporządkowane, w jaki sposób powyższe uporządkowanie ma przebiegać. Z uwagi na posłużenie się w uchwale pojęciami niedookreślonymi, nieprecyzyjnymi niemożliwym jest przyznanie przedmiotowej uchwale cech trwałości i pewności. Skarżąca Spółka wskazała także na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp w zw. z § 7 pkt 7 rozporządzenia, poprzez brak precyzyjnego określenia przeznaczenia terenów objętych uchwałą oraz brak precyzyjnego określenia linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu, wprowadzając pojęcie wydzieleń wewnętrznych, równocześnie dopuszczając możliwość korekty przebiegu granic tychże wydzieleń z uwagi na ich jedynie orientacyjny charakter. Ponadto § 26 ust. 1 uchwały wskazuje, że przedstawione na rysunku planu orientacyjne granice wydzieleń wewnętrznych nie przesądzają przebiegów granic działek. Tereny działek strony skarżącej położone są w obszarze m.in. 20.AG, gdzie wydzielono obszar „(Z)”. Takie wydzielenie stanowi w gruncie rzeczy linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu, co powoduje wprowadzenie dodatkowego przeznaczenia terenu w ramach przeznaczenia podstawowego oznaczonego samodzielnym symbolem.

W ślad za powyższym Spółka wskazała także na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 upzp w zw. z § 4 pkt 8 w/w rozporządzenia, poprzez wprowadzenie błędnych zapisów dotyczących przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości. Tymczasem § 25 ust. 2 zaskarżonej uchwały stanowi, że dla stwierdzenia zgodności podziału nieruchomości z ustaleniami planu należy ustalić, czy przewidywane przeznaczenie dzielonego terenu jest zgodne z planem oraz czy istnieje możliwość zgodnego z planem zagospodarowania wydzielonych działek. Tym samym, Rada postanowiła o zakresie podziału geodezyjnego nieruchomości objętych ustaleniami planu, przy czym powyższe uprawnienia nie zostały Radzie przyznane na drodze ustawodawczej. W powyższym zakresie uchwała narusza przepis powszechnie obowiązującego prawa, jakim jest art. 93 i art. 94 ustawy o gospodarce nieruchomościami poprzez bezprawne scedowanie uprawnień wójta gminy do podziału nieruchomości na rzecz Rady Gminy.

Analizując w dalszym zakresie zaskarżoną uchwałę, skarżąca podniosła, że dla oznaczenia sposobu zagospodarowania działek Spółki użyto symbolu AG, (§ 5 ust. 2 pkt 2 planu). Tymczasem zgodnie z § 9 pkt 1 rozporządzenia podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, określa załącznik nr 1 do rozporządzenia. Powołany załącznik rozporządzenia stanowi wykaz oznaczeń, które można stosować w projektach planów zagospodarowania przestrzennego. Wynika z niego, że w planach zagospodarowania przestrzennego można posługiwać się tylko i wyłącznie symbolami, których wygląd i znaczenie dokładnie zostały przez niego określone. Wszelkie inne oznaczenia są niedopuszczalne. Użytego w uchwale symbolu literowego „(AG)”, „(ZP)” próżno szukać w w/w załączniku do rozporządzenia. Jasne jest więc, że skoro nie posługuje się ono oznaczeniem literowym „(AG)”, „(ZP)”, który występuje w przedmiotowej uchwale, jego użycie w rażący sposób łamie zasady prawidłowego sposobu sporządzania projektów zagospodarowania przestrzennego.

Zarzucono także ograniczenie wyrażonej w art. 20 Konstytucji wolności działalności gospodarczej. W ślad za art. 22 Konstytucji, który stanowi jedną z naczelných zasad demokratycznego państwa prawa, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Z powyższego wynika, że sytuacje, w których ogranicza się wolność

działalności gospodarczej, powinny być interpretowane ściśle i dosłownie. Tymczasem przedmiotowej sprawie ograniczenie wolności działalności gospodarczej ma miejsce w drodze aktu prawa miejscowego. Wobec powyższego, zaskarżona uchwała stanowi w ocenie Spółki akt rażąco naruszający przepisy prawa.

W odpowiedzi na skargę Przewodniczący Rady Miejskiej Wałbrzycha wniósł o oddalenie skargi, podkreślając, że strona skarżąca przedwcześnie złożyła skargę na w/w uchwałę, ponieważ nie upłynął maksymalny dwumiesięczny termin do załatwienia sprawy przez organ gminy. Wniesienie skargi przed upływem w/w terminu jest zdaniem strony przeciwnej niedopuszczalne. Odnosząc się zaś do zarzutów podniesionych w skardze, strona wskazała (ad. a), że nie zachodzi naruszenie art. 21 w związku z art. 64 Konstytucji R.P. Art. 165 Konstytucji RP daje gminie ochronę sądową w zakresie prawa własności i innych praw majątkowych również w sferze prawa publicznego. Na podstawie art. 3 ust. 1 upzp gmina jest uprawniona do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na swoim terenie. Uchwalony plan nie narusza również art. 31 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż możliwość korzystania z wolności ograniczana jest korzystaniem z wolności przez inne osoby, a takimi są mieszkańcy Wałbrzycha stanowiący wspólnotę samorządową. Uchwalony plan nie uniemożliwia właścicielom korzystania ze swoich nieruchomości i nie ogranicza w nadmiernym stopniu ich uprawnień. Ustalenia planu uzasadniają wnioski z przeprowadzonych w trakcie procedury planistycznej analiz. Wyjaśnienia i uzasadnienia zawartych w planie rozwiązań zawiera uzasadnienie do uchwały.

Ad. b) Treść uzasadnienia do uchwały Nr VIII/49/11 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 28 lutego 2011 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulicy Małopolskiej w Wałbrzychu świadczy o przeprowadzeniu analizy zasadności przystąpienia do sporządzenia planu. W uzasadnieniu tym odniesiono się bezpośrednio od zapisów „Studium...” określających zarówno stan istniejący obszaru planu jak i obszarów przyległych, a także wskazano kierunki zagospodarowania przestrzennego. Wyraźnie też stwierdzono, że proponowane przeznaczenie terenów objętych przyszłym planem wymaga zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W związku z powyższym Rada Miejska podjęła uchwałę Nr VIII/48/11 z dnia 28 lutego 2011 r. w sprawie przystąpienia do opracowania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha dla ustalenia kierunków rekultywacji terenów pokopalnianych w rejonie ulicy Małopolskiej w Wałbrzychu. Wskazano również cel sporządzenia planu miejscowego, tj. konieczność modyfikacji dotychczasowych zasad i warunków użytkowania omawianego obszaru pod kątem powiązań komunikacyjnych, ochrony wartości krajobrazowych oraz konfliktów przestrzennych czego nie dałoby się określić bez wzmiankowanej analizy, która została przeprowadzona przy udziale uprawnionego urbanisty do projektowania w skali regionalnej i lokalnej. W uzasadnieniu do w/w uchwały określono zakres prac planistycznych, wskazano również jako niezbędne określenie kierunków przekształceń i rekultywacji terenów pokopalnianych oraz ich docelowych funkcji. Teren objęty planem miejscowym został wskazany na załączniku do wzmiankowanej uchwały (mapa topograficzna - załącznik nr 1 do uchwały oraz fragment rysunku Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego „Problematyka realizacyjna - obszary i zasady lokalizacji WOH - załącznik nr 2 do uchwały). Przywołana przez stronę skarżącą analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Wałbrzycha, przyjęta przez Radę Miasta w styczniu 2011r. i mająca swoje źródło w art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie ma związku z omawianą uchwałą Nr VIII/49/11 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 28 lutego 2011r.. Ponadto w obowiązujących przepisach nie ma regulacji odnoszących się do treści jaką ma zawierać analiza, a art. 14 ust. 5 ustawy mówi jedynie o jej wykonaniu. Ponadto, obszar ten w ocenach społecznych od czasu zamknięcia kopalni podlega postępującej degradacji i może stanowić zagrożenie, będąc zlokalizowane w bliskim sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej. W związku z tym konieczne było określenie zasad zagospodarowania terenu.

Ad. c) Przywołany art. 14 ust. 5 upzp odnosi się do czynności wykonywanych przed podjęciem uchwał inicjujących prace planistyczne. Art. 15 ust. 1 upzp mówi o zgodności planu z zapisami studium. W wyniku przeprowadzenia analiz, o których mowa w wyjaśnieniu odnoszącym się do punktu b, stwierdzono konieczność dokonania zmiany zapisów studium. Dlatego podjęto stosowną uchwałę inicjującą prace planistyczne, przeprowadzono ustawowo wymagane procedury i w listopadzie 2011r. uchwalono zmianę studium. W uzasadnieniu skargi jest mowa o konieczności dokonania zmiany w uchwale inicjującej procedurę planistyczną planu po uchwaleniu zmiany studium. Strona skarżąca nie wskazała jednak dlaczego i jaki zapis uchwały wymaga zmiany

Ad. d) Zgodnie z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Nie ma przepisu, który by zabraniał równoległego procedowania nad zmianą studium i przygotowaniem planu miejscowego. Od wielu lat jest to powszechna praktyka, opierająca się na formalnym założeniu, że zmiana studium uchwalona nawet na tej samej sesji rady, ale przed podjęciem uchwały w sprawie planu, pozwala na skuteczne stwierdzenie zgodności obu aktów. Taka procedura nie była też nigdy kwestionowana organ nadzoru.

Ad. e) Tytuł ogłoszenia prasowego z natury rzeczy nie może być tożsamy „z treścią studium”. W treści ogłoszenia o wyłożeniu dokumentacji planistycznych do publicznego wglądu przywołano w pełnym brzmieniu tytuły uchwał inicjujących prace planistyczne, a wyłuszczone w ogłoszeniu treść: „zawiadamiam o wyłożeniu do publicznego wglądu projektów: zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha dla ustalenia kierunków rekultywacji terenów pokopalnianych w rejonie ulicy Małopolskiej w Wałbrzychu (...)” jednoznacznie identyfikuje tereny, dla których prowadzone były prace planistyczne.

Ad. f) Miejscowy plan uchwalony zaskarżoną uchwałą jest zgodny z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha zaktualizowanym uchwałą Nr XXI/180/2011 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 28 listopada 2011 r.. Rada porównała zapisy studium i zapisy zawarte w projekcie planu po uchwaleniu aktualizacji studium. Uchwała w tej sprawie poprzedzała uchwalenie planu.

Ad. g) Do uzgodnień i do publicznego wglądu przedłożono projekt planu, w którym § 16 ust. 1 brzmi: „W stanie istniejącym w części zainwestowany obszar, na którym zlokalizowano zakład recyklingu przetwarzający odpady niebezpieczne i inne niż niebezpieczne - przewidywany do zachowania na warunkach wynikających z wydanych decyzji administracyjnych obowiązujących w dniu wejścia w życie planu. W okresie funkcjonowania zakładu recyklingu oraz po jego ewentualnej likwidacji i zrehabilitowaniu terenu - obszar równorzędnie przeznacza się pod obiekty aktywności gospodarczej. Dopuszcza się sytuowanie usług jako przeznaczenia uzupełniającego.”. Do treści tego ustępu zgłoszono uwagę - w zestawieniu uwag i w uzasadnieniu do uchwały nr 25 – po szczegółowym, przeanalizowaniu której brzmi § 16 ust. 1 zmieniono: „W stanie istniejącym w części zainwestowany obszar, na którym zlokalizowano zakład recyklingu przetwarzający odpady niebezpieczne i inne niż niebezpieczne - przewidywany do zachowania na warunkach wynikających z wydanych decyzji administracyjnych obowiązujących w dniu wejścia w życie planu. W okresie funkcjonowania zakładu recyklingu na obszarze dopuszcza się sytuowanie obiektów w aktywności gospodarczej i usług. Po ewentualnej likwidacji zakładu i zrehabilitowaniu terenu - obszar w całości przeznacza się pod obiekty aktywności gospodarczej z dopuszczeniem sytuowania usług jako przeznaczenia uzupełniającego.”. Zmiana zapisów planu wprowadzona w wyniku uwzględnienia w części uwagi nr 25 miała charakter redakcyjny, nie zmieniający merytorycznych postanowień uchwały i jako taka nie wymagała ponawiania uzgodnień dokumentacji planu. Ponadto strona przeciwna nie zgodziła się z wywodem, jakoby strona skarżąca nie miała możliwości prowadzenia działalności gospodarczej na obszarze oznaczonym „2O,AG” równorzędnej do poprzedniej, tj. zakładu recyklingu, bowiem w uchwalonej redakcji planu jest sformułowany wyraźnie zapis: „W okresie funkcjonowania zakładu recyklingu na obszarze dopuszcza się sytuowanie obiektów aktywności gospodarczej i usług”. Również po ewentualnej likwidacji zakładu zgodnie z planem obszar „2O,AG” może być wykorzystywany „pod obiekty aktywności gospodarczej z dopuszczeniem sytuowania usług jako przeznaczenia uzupełniającego.

Ad. h) W trakcie opracowywania dokumentacji planistycznej sporządzono prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego. Załącznikiem do uchwały planistycznej jest rozstrzygnięcie rady o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz o zasadach ich finansowania zgodnie z przepisami o finansach publicznych, o czym mowa w art. 20 ust. 1 upzp. Prognoza skutków finansowych nie jest załącznikiem do uchwały.

Ad. i) W planie uwzględniono dotychczasowe przeznaczenie terenu objętego zmianą, o czym świadczą na przykład zapisy w § 15 ust. 1, § 16 ust. 1 i 2, § 17 ust. 1 i 2, § 18 ust. 1 i 2, § 19 ust. 1, 20 ust. 1, § 21 ust. 1, 2 i 3, § 22 ust. 1, § 24 ust. 1 i § 26 ust. 1 i 2. W uzasadnieniu wezwania nie znaleziono wyjaśnienia, o co chodzi w stwierdzeniu „natychmiastowe dostosowanie się do nowych zapisów planu”, w szczególności wobec zapisów zawartych w § 26 ust. 1 uchwały.

Ad. j) W planie nie ma mowy o „usunięciu” istniejącego składowiska. Jest natomiast warunek jego rekultywowania (§15 ust. 1 uchwały). Do przeprowadzenia rekultywacji składowiska skarżąca Spółka jest zobowiązana decyzją Prezydenta Miasta Wałbrzycha Nr 1074/2000A z dnia 4 grudnia 2000 r. w związku z decyzją Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 26 czerwca 2002 r. Nr 449/2002.

Ad. k) Wartość nieruchomości po wejściu w życie uchwały o m.p.z.p. lub jego zmianie jest ustalana przez rzeczoznawców majątkowych na zasadach i w trybie określonym w przepisach działu IV u.g.n. oraz w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad wyceny nieruchomości oraz zasad i trybu sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 230, poz. 1924). Wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości oraz wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości powinna odzwierciedlać różnicę między wartością nieruchomości przed uchwaleniem m.p.z.p. a jej wartością w dniu jej zbycia. Z kolei różnica ta, a co za tym idzie - odszkodowanie albo renta planistyczna, powinny wiązać się z obiektywną zmianą wartości nieruchomości, a nie z ceną ustaloną przez skarżącego.

Ad. l) Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu jest uchwałą intencyjną, wszczynając w tym zakresie stosowne postępowanie. Wprawdzie cytowany art. 14 ust. 1 u.p.z.p. wskazuje, że uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowana jest w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, to jednakże zrealizowanie tego celu następuje dopiero w dalszym stadium postępowania planistycznego, jakim jest uchwalenie planu miejscowego. Uchwała nie przesądza przeznaczenia żadnej nieruchomości położonej w objętym nią obszarze, nie wypowiada się w żaden sposób w kwestii możliwości zagospodarowania nieruchomości.

Ad. m) Zapisy zawarte w uchwale w § 15 ust. 1, § 16 ust. 2, § 22 ust. 1 i § 26 ust. 1, 2 i 3 - jak większość pozostałych ustaleń planu - odnoszą się do przyszłości. Brak „precyzyjnego i dokładnego określenia w planie terminu obowiązywania przedmiotowych decyzji” w żadnej mierze nie narusza ustaleń art. 29 ust. 1 upzp. Termin wejścia w życie planu określony został jednoznacznie i zgodnie z upzp w § 30 uchwały.

Ad. n) W planie - zgodnie z wymaganiami art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp - dla wszystkich obszarów wydzielonych liniami rozgraniczającymi ustalono przeznaczenie/przeznaczenia podstawowe, wyraźnie wyodrębnione tak na rysunku planu (pozycja druga w legendzie), jak w ustaleniach tekstowych tytuły paragrafów w rozdziale 3 uchwały). Jednocześnie na prawie wszystkich obszarach dopuszczono zachowanie istniejącego zagospodarowania lub realizowanie nowego zainwestowania uzupełniającego przeznaczenia podstawowe. Zostało to dokonane w ustaleniach tekstowych w rozdziale uchwały (np. w § 15 ust. 2 i 7, w § 16 ust. 6, 7 i 8, w § 18 ust. 1 itd.). Granice niektórych terenów już wykorzystywanych pod funkcje uzupełniające wskazano na rysunku planu wydzieleniami wewnętrznymi oznaczonymi symbolami literowymi. Plan nie narusza przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp, ani przepisów § 7 pkt 7 przywołanego rozporządzenia.

Ad. o) W myśl § 4 pkt 8 w/w rozporządzenia - nie ma przeszkód formalnych do wskazania również innych parametrów lub cech działek powstałych w wyniku wydzielenia w procedurze scaleń i podziałów. Tego rodzaju ustalenia dla działek zawarto w § 25 ust. 2 i 3 uchwały. W szczególności będą one wykorzystywane w procedurze wydawania decyzji o zatwierdzeniu dokumentacji i decyzji o pozwoleniach na budowę.

Ad. p) Zdaniem strony przeciwnej żaden przepis nie zabrania stosowania innych niż „podstawowe” oznaczeń przeznaczenia terenów, jeżeli jest to uzasadnione problematyką planu.

Ustosunkowując się do odpowiedzi na skargę, strona skarżąca w piśmie z dnia 13 czerwca 2012 r. nie zgodziła się ze stanowiskiem, iż wniesiona skarga jest przedwczesna, podkreślając, że warunkiem sine quo non wniesienia skargi na uchwałę jest wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Powyższego strona skarżąca dopełniła, co powoduje, że wszelkie twierdzenia organu o przedwczesności wniesionej skargi są bezzasadne.

Przechodząc z kolei do dalszych twierdzeń organu zawartych w odpowiedzi na skargę, Spółka podniosła, że są nietrafne i zasługują na oddalenie. W tej kwestii strona przedstawiła obszerną argumentację, w konkluzji stwierdzając, że skarga jest uzasadniona, albowiem zaskarżona uchwała jest wadliwa i narusza przepisy prawa.

Sąd na rozprawie w dniu 20 września 2012 r. postanowił na podstawie art. 111 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012r., poz. 270), połączyć sprawy o sygn.akt : II SA/Wr 169/12 i II SA/Wr 304/12 do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia i prowadzić je pod wspólną sygnaturą akt II SA/Wr 169/12.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi /Dz. U. z 2012 r. poz. 270 t.j./, zwanej dalej p.p.s.a.”, sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Stosownie do art. 147 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Podkreślić przy tym należy, że w myśl art. 134 p.p.s.a. sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały, podkreślić należy, że trafne jest stwierdzenie strony przeciwnej, że z mocy art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. 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. Niemniej jednak istotne jest przy tym, 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. Inaczej mówiąc o samodzielności gminy w wykonywaniu zadań możemy mówić tylko wówczas, gdy mieści się ona w określonych wyżej granicach konstytucyjnych. Przekroczenie tych granic stanowi istotne naruszenie prawa. Gmina może zatem samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania danego 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.

Kluczowe jest w sprawie, że gmina kształtuje swoją politykę przestrzenną, w tym lokalne zasady zagospodarowania - uchwalając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Studium służy gminie do określania kierunków jej polityki przestrzennej /art. 9 ust.1 u.p.z.p./. Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako aktów prawa miejscowego, przy czym co jest istotne /fundamentalne/ - zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. – ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Innymi słowy – określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką funkcję.

Konsekwencją powyższej zasady jest brzmienie art. 15 ust. 1 u.p.z.p., który obliguje organ gminy do sporządzenia projektu planu zgodnie z zapisami studium, gdy nadto w myśl art.14 ust.5 u.p.z.p. – przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, burmistrz wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium. Z powyższej regulacji niewątpliwie zatem wynika, że już na etapie sporządzania projektu planu miejscowego wymaga się jego zgodności z zapisami studium (15 ust. 1 u.p.z.p). Po podjęciu zaś przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego - wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, uwzględniając ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 17 pkt 4 u.p.z.p.). Tak więc postanowienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy mają dla organów wykonawczych gminy charakter wiążący przy sporządzaniu projektów miejscowych planów, z tej to przede wszystkim przyczyny, że ustalenia projektu planu są konsekwencją ustaleń studium (por. wyrok NSA z dnia

30 października 2008 r., II OSK 1294/07, LEX nr 516797). Jeżeli natomiast organy gminy uznają za niezbędne zagospodarowanie terenu w sposób odmienny od postanowień studium, uchwalenie planu w tym zakresie może nastąpić jedynie po uprzedniej nowelizacji studium. Przyjęcie w planie ustaleń niezgodnych z treścią studium stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzące do nieważności tego aktu (art. 28 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 1 u.p.z.p. (zob. T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze 2004, akapit 7 komentarza do art. 9 oraz akapit 2 komentarza do art. 15 tej ustawy; także wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 34/08, LEX nr 565688)). Zatem tak uchwalenie, jaki i zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy stanowi niezbędny element /etap/ poprzedzający tak sporządzenie projektu planu miejscowego, jak i uchwalenie tegoż planu.

Przenosząc powyższe na grunt rozpatrywanej sprawy podkreślić należy, że tak ze znajdującego się w dokumentacji planistycznej opracowania „Analiza zasadności przystąpienia do sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ul. Małopolskiej w Wałbrzychu, Wałbrzych 2011”, jak i z uzasadnienia uchwały Nr VIII/49/11 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 28 lutego 2011r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulicy Małopolskiej w Wałbrzychu, jednoznacznie wynika, że dla skutecznego uchwalenia przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego – zachodziła konieczność wcześniejszego uchwalenia zmiany Studium dla tego terenu. Kluczową przy tym okolicznością jest to, że tak z w/w dokumentów, jak i ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha uchwalonym uchwałą Nr XI/154/99 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 30 czerwca 1999r. i zmienionym uchwałą Nr XII/142/03 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 10 lipca 2003r. oraz uchwałą Nr XXII/197/08 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 28 marca 2008r. wynika, że skarżona uchwała obejmowała obszar oznaczony w Studium poniższymi symbolami i mającymi w studium następujące przeznaczenie:

- K 4.2., dla którego w ramach uwarunkowań rozwoju wskazuje się na tereny częściowo zalesione, częściowo nieużytkowane, a w części objęte zabudową usługową ustalając jako kierunek zagospodarowania przestrzennego utrzymanie zieleni wysokiej oraz rekultywację pozostałej przestrzeni;

- K 4.3., dla którego w ramach uwarunkowań rozwoju wskazuje się na zabudowę przemysłową (teren byłej kopalni i koksowni „Mieszko”), ustalając jako kierunek zagospodarowania przestrzennego przekształcenia strukturalne i funkcjonalne; Ponadto w ramach problematyki realizacyjnej, obszarami i zasadami lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych obszar ten zaliczony został do terenów dopuszczalnych lokalizacji WOH o powierzchni sprzedaży poniżej 2000 m² (lokalizacja pozostałych WOH);

- K 4.4., dla którego w ramach uwarunkowań rozwoju wskazuje się na składowisko odpadów przemysłowych, ustalając jako kierunek zagospodarowania przestrzennego utrzymanie obecnej funkcji terenu.

Dopiero uchwalona w dniu 28 listopada 2011r. /czyli w tym samym dniu co skarżony plan/ zmiana Studium dla opisanego wyżej obszaru ustaliła aktualne kierunki zagospodarowania, tj. dla terenu oznaczonego symbolem:

- K.4.2. Utrzymanie zieleni wysokiej oraz rekultywacja pozostałej przestrzeni,
- K.4.3. Teren przekształceń strukturalnych i funkcjonalnych,
- K.4.4. Rekultywacja poprzez nasadzenie zieleni wysokiej.

W świetle powyższych ustaleń stwierdzić należy, skoro zgodnie z przepisem art.15 ust.1 u.p.z.p. zasadą jest, że sporządzany przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta projekt planu miejscowego musi być zgodny z zapisami studium, a co oznacza zgodność z obowiązującym /uchwalonym/ studium, to w niniejszej sprawie nie dochowano owej zasady jako, że nie zachodziła taka zgodność. Niewątpliwie jest bowiem w sprawie, że na etapie sporządzania projektu przedmiotowego planu, studium w wersji, która służyła za podstawę przyjętych ustaleń w projekcie planie, jeszcze nie obowiązywało. Potwierdzeniem tegoż – jak to już wyżej Sąd podkreślił - jest dokumentacja planistyczna, z której m. innymi wynika, że w tymże samym ogłoszeniu z dnia 4 maja 2011r. Prezydent Miasta Wałbrzycha zawiadamia o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium (...) oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta

Wałbrzycha – terenu w rejonie ul. Małopolskiej. Także znajdujące się w tejże dokumentacji planistycznej dalsze ogłoszenia o wykładaniu do publicznego wglądu tak projektu zmiany studium jak i projektu przedmiotowego planu, wskazują, że czyniono to w tych samych dniach, czyli że prace związane tak ze zmianą studium jak i prace związane z sporządzaniem planu toczyły się równocześnie. Okoliczność tę także potwierdza sama Rada w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały, stwierdzając, cyt. : „ Prace projektowe były prowadzone równolegle; nad zmianą studium i nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego”.

W sytuacji, jaka miała miejsce w niniejszej sprawie, gdy brak było ostatecznej wersji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uchwalonego uchwałą Rady o jego zmianie, gdy zaś zapisy studium stanowią podstawę i punkt wyjścia dla jakichkolwiek dalszych prac planistycznych, to należało przyjąć, że zaskarżoną uchwałą podjęto z naruszeniem zasad sporządzania planu, określonych cyt. wyżej przepisem art.15 ust.1 i art.17 pkt.4 w związku z art.9 ust.4 u.p.z.p. Już to tylko naruszenie zasad sporządzenia planu, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości - zgodnie z art.28 ust.1 u.p.z.p. .

Zbieżne z powyższym rozstrzygnięciem jest prezentowane w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowisko, zgodnie z którym absolutnie niedopuszczalne jest jednoczesne / na jednej sesji rady gminy/ podjęcie uchwały sprawie studium i planu miejscowego, gdyż stanowi to pogwałcenie regulacji określonych w ustawie (por. wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2011r., sygn.akt II OSK 2101/11 - nie publikowany, treść /w:/ orzeczenia.nsa.gov.pl). Wskazać przy tym należy, że w przytoczonym wyżej wyroku, Naczelny Sad Administracyjny orzekając stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, przyjął że pozostałe zarzuty skargi nie mogły być objęte oceną Sądu, bowiem w istocie są one przedczesne skoro kwestionowana uchwała nie mogła być podjęta jednocześnie z uchwałą w sprawie zmiany studium ściśle wiążącej się z możliwością wprowadzenia określonych unormowań. W niniejszej sprawie wprawdzie Sąd mógłby uczynić podobnie, niemniej jednak mając na uwadze ewentualne ponowne podjęcie prac związanych z uchwalaniem planu zagospodarowania dla przedmiotowego terenu, pragnie zwrócić uwagę na inne jeszcze nieprawidłowości (uchybień) zaistniałe w uchwalonym a zaskarżonym w niniejszej sprawie planie.

I tak zgodnie z art.15 ust.2 pkt.1 u.p.z.p., w planie miejscowym obowiązkowo określa się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z przepisu tego wynika nakaz określenia w miejscowym planie przeznaczenia terenów oraz określenia linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, cyt. wyżej przepis nie zawiera żadnych ograniczeń (nakazów względnie nakazów) co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu gdyż należy to do organu stanowiącego gminy. Przeznaczenie terenu może wynikać z określonej specyfiki danych terenów a niejednokrotnie, wobec braku ustawowego zakazu nie można wykluczyć ustalenia mieszanego przeznaczenia (tak NSA w wyroku z dnia 13 grudnia 2006r., sygn.akt I OSK 1278/06, LEX Nr 362107 oraz w wyroku z dnia 17 listopada 2010r., sygn.akt II OSK 1864/10 – nie publikowany, treść /w:/ orzeczenia.nsa.gov.pl).

Tak jak to już wyżej Sąd zauważył, gmina uprawniona jest wprawdzie do władczego i samodzielnego określania przeznaczenia terenów oraz warunków ich zagospodarowania (tzw. władztwo planistyczne gminy), tym niemniej nie ma ono charakteru arbitralnego i nieograniczonego, co oznacza, że obowiązujące przepisy prawa nie zezwalają gminie na dowolność zawartych w planie zagospodarowania ustaleń.

Sąd w pełni podziela stanowisko organu nadzoru o konieczności jednoznaczności formułowania zapisów planu określających przeznaczenie terenów, a co nie ma miejsca m. innymi w zapisach planu dot. terenów na których naniesiono „orientacyjne granice wydzieleń wewnętrznych” z określonym przeznaczeniem tychże wydzielonych terenów, niewątpliwie innymi, niż przeznaczenie terenów w liniach rozgraniczających, o których jest mowa w § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587)Niesporne jest w sprawie, że orientacyjne granice wydzieleń wewnętrznych występują na obszarach objętych ustaleniami planu, oznaczonych symbolami 1ZP; 2O,AG i 7U,AG. W obrębie w/w obszarów orientacyjnym wydzieleniem wewnętrznym wydzielone zostały tereny oznaczone symbolem Z o przeznaczeniu - tereny zieleni nieurządzonej. Na obszarze oznaczonym symbolem 7U,AG i 2O,AG dodatkowo orientacyjnym wydzieleniem wewnętrznym wyodrębniono tereny dróg wewnętrznych oznaczone symbolem KDW. Na obszarze 2O,AG orientacyjnym wydzieleniem wewnętrznym wydzielony

został zaś teren oznaczony symbolem KS o przeznaczeniu - parkingi, place manewrowe i inne obiekty i urządzenia obsługi komunikacji samochodowej.

Zważywszy na zapis § 3 ust.5 skarżonej uchwały, zgodnie z którym przebiegi granic wydziałów wewnętrznych mają charakter orientacyjny i mogą być korygowane (...), pozwala na stwierdzenie, że granice terenów objęte orientacyjnymi wydzieleniami wewnętrznymi mogą ulegać zmianom, co w istocie może prowadzić do zmiany przeznaczenia terenu, a w konsekwencji o przeznaczeniu i sposobie zagospodarowania terenu nie będzie decydowała rada, a który to organ w myśl art.4 ust.1 ustawy jest jedynie właściwy do orzekania w tym zakresie.

Wbrew stanowisku Rady, nie można przyjąć by przeznaczenie obszarów oznaczonych symbolem Z i KDW było przeznaczeniem uzupełniającym przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem 7U,AG, a to z tej przyczyny, że zgodnie z § 21 ust.1 dla tegoż obszaru ustalono przeznaczenie jedynie pod usługi i obiekty aktywności gospodarczej.

Podobnie ma się sprawa względem terenu oznaczonego symbolem 1ZP, gdzie w myśl § 15 ust.1 – przeznaczenie podstawowe po zakończeniu rekultywacji składowiska to zieleń urządzonej, a przeznaczenie uzupełniające to zgodnie z ust.2 § 15 jedynie : „ skate-park (tory bmx'ów, rolek lub/i deskorolek), tor quadów, motocykli lub/i skuterów, zespół boisk albo inne sportowe lub/i rekreacyjne obiekty terenowe ewentualnie kryte lekkimi konstrukcjami.”

Również w świetle postanowień § 16 ust.1 /zwłaszcza zdanie trzecie/, zgodnie z którym: „Po ewentualnej likwidacji zakładu i zrehabilitowaniu terenu – obszar w całości przeznaczony pod obiekty aktywności gospodarczej z dopuszczeniem sytuowania usług jako przeznaczenie uzupełniające”, sformułowania, iż tereny oznaczone symbolem Z, KS, KDW a znajdujące się w granicach wydziałów wewnętrznych - nie można uznać, by przeznaczenie to było przeznaczeniem uzupełniającym do terenu oznaczonego symbolem 2O,AG.

Jak to już wyżej Sąd zauważył, z treści art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy nie wynikają żadne ograniczenia (względnie zakazy) co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu - należy to do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego gminy. Jednakże przeznaczenie terenu winno być określone w sposób jednoznaczny. Przedmiotowa uchwała takiego wymogu nie spełnia. Tym samym przeznaczenie powyższych terenów pozostaje niedookreślone i budzi zasadnicze wątpliwości co do kluczowych kwestii regulowanych planem miejscowym. Skoro konkretne ustalenia zawarte w uchwale rady gminy nie spełniają obowiązkowych wymogów określenia przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub o różnych zasadach zagospodarowania - zapisy te jako sprzeczne z treścią art. 15 ust.2 ustawy są nieważne. Zadaniem linii rozgraniczających jest bowiem wytyczenie terenu objętego ustalonym przeznaczeniem. Jeżeli w planie ustalono dla terenu różne przeznaczenie to powinno się je rozgraniczyć przez zamieszczenie rysunku planu linii rozgraniczających (§ 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r.).

Niewątpliwie jest także w sprawie, że z zapisów zaskarżonego planu wynika, że dla terenów oznaczonych symbolami 2O,AG; 3U,AG; 5AG,Z; 6U,AG; 7U,AG - ustalono co najmniej dwie funkcje gdzie zgodnie z § 5 ust. 2 planu :

4) symbol U - to usługi obejmujące w szczególności wszelkie formy poza usługami zdrowia działalności usługowej, w tym obiekty handlowe z wyłączeniem wielkopowierzchniowych, biura, obiekty administracji, obiekty wystawiennicze i targowe oraz usługi rzemiosła wraz towarzyszącymi im parkingami (§ 5 ust. 2 pkt 1),

5) symbol AG - to zagospodarowanie związane z aktywnością gospodarczą obejmujące w szczególności: wielkopowierzchniowe 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 (§ 5 ust. 2 pkt 2),

6) symbol O - to zakłady gospodarowania odpadami, dla których dopuszczenia i ograniczenia określono w ustaleniach szczegółowych odnoszących się do obszaru 2O,AG w § 16 (§ 5 ust. 2 pkt 3). W ocenie Sądu przeznaczenie określonego terenu z oznaczeniem tak symbolem U i równocześnie symbolem AG, czyli dotyczące terenów oznaczonych w planie symbolami 3U,AG; 6U,AG; 7U,AG, gdy takie przeznaczenie

terenu oznaczone symbolem U, jak i przeznaczenie terenu oznaczone symbolem AG jest przeznaczeniem podstawowym (odpowiednio - § 17 ust.1, § 20 ust.1 i § 21 planu), uprawnia do stwierdzenia, że powyższe zapisy planu nie określają w sposób jednoznaczny przeznaczenia terenu, co oznacza, że to podmiot zagospodarowujący dany obszar będzie rozstrzygał o faktycznym przeznaczeniu tego terenu, a tym samym, czy będą to usługi, czy też może aktywność gospodarcza, a może usługi z aktywnością gospodarczą. Nadto, na co trafnie także zwrócił uwagę organ nadzoru, opisane wyżej przeznaczenia terenów oznaczone symbolem U i AG - wzajemnie się wykluczają. W ramach bowiem przeznaczenia U, Rada wykluczyła możliwość zagospodarowania terenu poprzez lokalizację wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, gdy zaś w ramach przeznaczenia AG, Rada dopuściła lokalizację wielkopowierzchniowych obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży poniżej 2.000 m².

W świetle powyższych ustaleń, stwierdzić należy, że Rada nie była uprawniona do wprowadzenia w treści planu rozwiązań alternatywnych, dopuszczających uznaniowe: jedno albo drugie, bądź też jedno i drugie, diametralnie różne przeznaczenie. Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 sierpnia 2012r, sygn.akt II OSK 1334/12, stwierdzając, że sformułowanie ustaleń planu poprzez ustalenie funkcji zagospodarowania terenu w sposób wzajemnie się wykluczający stwarza, cyt.: „... stan niepewności co do ostatecznego przeznaczenia terenów nie tylko w stosunku do właścicieli nieruchomości objętych tym planem, ale także właścicieli nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących z obszarem objętym planem. Tymczasem określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie. Ponadto takie sformułowanie przepisów planu uniemożliwia w przypadku sprzedaży nieruchomości na terenie objętym planem ustalenie wysokości opłaty planistycznej, albowiem w momencie uchwalania planu i jego wejścia w życie nie jest wiadome, jakie w istocie zostało ustalone przeznaczenie terenu w planie. Jednorazowa opłata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości (tzw. renta planistyczna), o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, odnosi się do zmiany wartości nieruchomości, która jest skutkiem uchwalenia planu miejscowego i następuje z dniem wejścia w życie planu. Według daty wejścia w życie planu miejscowego określa się to czy na skutek uchwalenia lub zmiany planu nastąpił wzrost lub obniżenie wartości nieruchomości”.

Zważyć przy tym również należy, że niedopuszczalne jest objęcie liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie. Specyfika i zakres ustaleń dotyczących przeznaczenia terenu dopuszcza stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych. W tym kontekście wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przepisów rozporządzenia z dnia 28 sierpnia 2002 r. - wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa również takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwi realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), jednakże pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne, a co nie ma miejsca w niniejszej sprawie.

Jak to już wyżej Sąd zauważył powołując przepis art.28 ust.1 u.p.z.p., każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały.

Zgodnie zaś z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w planie miejscowym obowiązkowo określa się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Ustalenia w tym zakresie powinny stosownie do § 4 pkt 9 lit. a w/w rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - zawierać w szczególności określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

Trafnie zatem podniósł organ nadzoru, że wymogów tych nie spełniają uregulowania zawarte w § 22, § 23 i § 24 zaskarżonej uchwały, które w odniesieniu do dróg 8KD, 9KD i 10 KDW w tekście planu nie zawarto parametrów tych dróg. Wbrew twierdzeniom strony przeciwnej organu Gminy, określenie parametrów dróg w tekście planu miejscowego jest obligatoryjnym elementem tego planu. Konkretyzacją obowiązku określonego w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. jest § 4 w/w rozporządzenia. W tej sytuacji - nie zwalnia z tego obowiązku zamieszczenie jedynie na rysunku planu przebiegu linii rozgraniczających.

Zgodzić się należy z organem gminy, że rozporządzenie Ministra Transportu przypisuje poszczególnym klasom dróg określone parametry. Jednakże parametry te nie są ścisłe, jako, że mówią jedynie o minimalnych szerokościach dróg w liniach rozgraniczających. Obowiązkiem zaś organu jest ich określenie w tekście planu, jako, że z żadnego przepisu prawa nie wynika, iż parametr odnoszący się do szerokości drogi ma być tożsamy z minimalną szerokością określoną w rozporządzeniu. To właśnie rada jest uprawniona i zobowiązana do skonkretyzowania tej wielkości - parametru poprzez wskazanie w części tekstowej planu szerokości dróg w liniach rozgraniczających. Może to uczynić poprzez wskazanie minimalnych szerokości zarówno w taki sam sposób, jak to zostało określone w rozporządzeniu, ale może również wielkość tę określić inaczej, byle szerokość ta nie była mniejsza, niż określona w rozporządzeniu. W tym zakresie radzie przysługuje pewna swoboda planistyczna co nie oznacza całkowitego pominięcia określenia parametrów dróg w części tekstowej planu, a co ma miejsce w w/w przepisach zaskarżonego planu.

W świetle powyższych ustaleń, podzielić tym samym należy stanowisko skarżącego, że zaskarżona uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu planu określonego w art.15 ust.2 pkt 10 ustawy w zw. z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia, stąd z tego też względu tj. naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, zachodziła podstawa do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały.

Sąd mając także na względzie, że skarga w niniejszej sprawie wniesiona została również przez skarżącą Spółkę, miał na uwadze prezentowaną i kształtującą się w orzecznictwie NSA wykładnię art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), zgodnie z którą „przedmiotem skargi wniesionej na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na uchwałę rady gminy w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest zawsze cała ta uchwała w znaczeniu formalnym, a legitymacja do zaskarżenia takiej uchwały przysługuje każdemu, kto wykaże naruszenie swojego interesu prawnego lub uprawnienia konkretnymi postanowieniami tej uchwały w odniesieniu choćby tylko do jednej działki położonej na obszarze objętym planem” (por. wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2009 r., II OSK 205/09).

Podkreślić przy tym należy, że zgodnie z poglądami prezentowanymi w orzecznictwie, w przypadku stwierdzenia przez Sąd istotnego naruszenia procedury planistycznej, które z istoty dotyczy wszystkich zapisów planu miejscowego, istnieje podstawa do stwierdzenia nieważności całego planu, nawet w przypadku jego zaskarżenia w części (wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2006 r., II OSK 1278/06).

Wskazać należy, że stosownie do art. 101 ust. 1 ustawy 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 do sądu administracyjnego. Oznacza to, że w pierwszej kolejności obowiązkiem sądu było zbadanie, czy wniesiona przez skarżącą Spółkę skarga podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny i czy spełnia wymogi formalne, do których w niniejszej sprawie zaliczyć należy: 1) zaskarżenie uchwały z zakresu administracji publicznej, 2) wcześniejsze bezskuteczne wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, 3) zachowanie terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego (dwa ostatnie punkty stanowią wymogi formalne dopuszczalności skargi).

Nie budzi wątpliwości w świetle jednolitego stanowiska i doktryny, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest uchwałą z zakresu administracji publicznej.

Spółka dopełniła również wymogu bezskutecznego wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia występując z takim wezwaniem do Rady Miejskiej. Uwzględniając datę wystąpienia z wezwaniem, datę doręczenia odpowiedzi na powyższe wezwanie, datę złożenia skargi do sądu administracyjnego, treść art. 53 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz uchwałę siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2007 (sygn. akt: II OPS 2/07) wyjaśniającą powyższy przepis, w związku z rozbieżnościami orzecznictwa w zakresie jego stosowania, należy stwierdzić, że skarga została złożona w terminie.

Zdaniem Sądu w niniejszej sprawie spełniona została również przesłanka naruszenia interesu prawnego skarżącej Spółki. Z przepisu art. 101 ust. 1 u.s.g. - wynika, że skarżącym może być bowiem wyłącznie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone zaskarżoną uchwałą. W przeciwieństwie do postępowania administracyjnego w którym legitymację procesową wiąże się jedynie z faktem posiadania interesu prawnego, w postępowaniu na podstawie art. 101 ust.1 u.s.g. nie wystarczy

posiadanie interesu prawnego ale musi wystąpić przesłanka naruszenia tego interesu (por. wyroku NSA z dnia 3 września 2004 r., OSK 476/04, ONSAiWSA 2005/1/2). Naruszenie tego interesu następuje zaś wtedy, gdy zaskarżonym aktem zostaje odebrane lub ograniczone jakieś prawo skarżącego, wynikające z przepisów prawa materialnego, względnie zostanie nałożony na niego nowy obowiązek lub też zmieniony obowiązek dotychczas na nim ciążyący (por. wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2009r., sygn. akt II OSK 205/09, dostępny w CBOSA).

Niewątpliwie skarżąca Spółka, legitymując się prawem własności nieruchomości objętych zaskarżoną uchwałą, posiada interes prawny w kwestionowaniu ustaleń w niej przyjętych. I tak teren oznaczony w zaskarżonym m.p.z.p. symbolem 1ZP obejmuje należącą do Spółki nieruchomość oznaczoną jako działka nr 26/37, teren oznaczony w planie symbolem 2O,AG obejmuje należące do Spółki działki oznaczone nr 26/31 i 26/31, z kolei teren oznaczony w planie symbolem 3U,AG obejmuje należącą również do Spółki działkę oznaczoną nr 26/42, a teren oznaczony w planie symbolem 4AG obejmuje należące do Spółki działki oznaczone nr 26/36 i 26/43, zaś teren oznaczony w planie symbolem 8KD obejmuje należące do Spółki działki oznaczone nr 26/40 i 26/38.

Przechodząc do uzasadnienia stanowiska, że zaskarżonym aktem doszło do naruszenia interesu prawnego skarżącej Spółki, sprowadzającego się do ograniczenia Jej prawa własności wynikającego z przepisów prawa materialnego, Sąd wziął 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 bezwzględny. 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 w/w ustawie z dnia 27 marca 2003r. 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. Oczywistym jest, że plan zagospodarowania przestrzennego może wkraczać w sferę wykonywania prawa własności (art.140 k.c.).

Niewątpliwie jest w sprawie, że Sąd kontrolując zaskarżoną uchwałą stwierdził naruszenie zasad sporządzania przedmiotowego planu miejscowego, a co wyżej przedstawił. W sytuacji, jaka miała miejsce w niniejszej sprawie, czyli braku ostatecznej wersji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uchwalonej uchwałą Rady o jego zmianie, gdy zaś zaskarżony przez Spółkę plan obejmuje obszar, który w zdecydowanej większości należy do skarżącej, a plan jako akt prawa miejscowego stanowi łączną i całościową regulację, to oznacza, że zachodziła podstawa do stwierdzenia nieważności w całości zaskarżonej uchwały.

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. Nadto posunięcia planistyczne gminy, w wyniku których doszło do naruszenia własności, powinny być rzeczowo uzasadnione, z powołaniem przepisów prawnych, na mocy których nie istnieją inne rozwiązania niż te, które przyjęto w uchwale planistycznej.” /por.wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2012r., sygn.akt II OSK 232/12 publ.www. orzeczenia. nsa.gov.pl).

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że Sąd w składzie orzekającym w sprawie podziela pogląd prezentowany w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym uzasadnienie uchwały przyjmującej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest elementem koniecznym takiej uchwały, wymaganym przepisem § 12 pkt 19 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, umożliwia zbadanie zgodności jej postanowień z prawem, a właścicielom nieruchomości objętych procedurą planistyczną ocenę

racjonalności i zasadności wprowadzonych rozwiązań prawnych i ustaleń, szczególnie wówczas, gdy skutkują one ograniczeniami w korzystaniu z prawa własności (wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2009r., sygn. akt II OSK 1431/09, nie publ.; wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2010r., sygn. akt II OSK 1922/10, nie publ.).

W niniejszej sprawie kwestia ta jest o tyle istotna, że w każdym przypadku sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego - organy gminy mają obowiązek ustalenia faktycznego stanu zagospodarowania terenów objętych procedurą planistyczną tj. istniejącej legalnej zabudowy oraz stanu w zakresie istniejących w obrocie prawnym ostatecznych decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji udzielających pozwolenia na budowę (w tym na rozbudowę, przebudowę) obiektów budowlanych na tym terenie. Po zgromadzeniu pełnych danych w tym zakresie organ gminy winien rozważyć - z uwzględnieniem zasady wyważania interesu ogólnego (społecznego) i interesów indywidualnych - czy w danej, konkretnej sytuacji należy dać pierwszeństwo stanowi zastanemu na danym terenie, a więc m.in. ochronie prawa własności istniejących obiektów budowlanych, czy też założeniom planistycznym tj. planowanemu sposobowi przyszłego zagospodarowania terenu. Takie obowiązki organów gminy wynikają z przepisów regulujących procedurę planistyczną - art. 1 ust. 2, art. 6, art. 32 u.p.z.p. Oznacza to, że istniejąca zgodnie z prawem zabudowa na danym terenie nie może pozostać bez należytego rozważenia przez organy gminy w toku procedury planistycznej. Rada gminy, zanim zdecyduje się zmienić dotychczasowe przeznaczenie określonego terenu, winna wnikliwie ocenić, czy w zastanym stanie faktycznym, powstałym w wyniku realizacji praw przysługujących określonym podmiotom z mocy ostatecznych decyzji administracyjnych, konieczna i celowa jest zmiana przeznaczenia konkretnego terenu.

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 2003r. 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. Szwajdler - Zagospodarowanie przestrzenne - Regulacja prawna, Wydawnictwo Comer 1995, str.125).

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 chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki.

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.

Równie istotne w niniejszej sprawie jest to, że plan miejscowy jako przepis prawa miejscowego to akt o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, zawierającym normy prawne powszechnie obowiązujące na określonym terenie. Innymi słowy normy zawarte w akcie prawa miejscowego muszą posiadać charakter generalny i abstrakcyjny. Postanowienia zaś tak § 26 ust.1, jak i § 16 ust.1 zaskarżonej uchwały wskazywać mogłyby, że unormowania tam zawarte nie są abstrakcyjne i generalne, lecz odnoszą się do konkretnego adresata, co powoduje, że jest to w istocie norma indywidualna. W ocenie Sądu miejscowy plan jako akt prawa miejscowego nie może przesądzać o tym, jakie konkretnie osoby mogą korzystać z danego terenu i nie może takich osób jednoznacznie wskazywać.

Budzi również wątpliwości Sądu zapis § 15 ust.1, cyt.: „...po zakończeniu rekultywacji ...”, a które to sformułowanie wskazywałoby o nałożeniu przez Radą konkretnego nakazu na określoną osobę, gdy zaś z istoty aktu prawa miejscowego wynika, że nie reguluje on jednostkowych kwestii odnoszących się do ściśle określonych osób, lecz winien zawierać ogólne regulacje skierowane do nieokreślonego bliżej kręgu adresatów.

Mając na uwadze przedstawione wyżej okoliczności faktyczne i prawne, Wojewódzki Sąd Administracyjny ograniczając się do powyższych ustaleń na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a i art. 152 orzekł jak w pkt I i II sentencji wyroku. O kosztach postępowania orzeczono zgodnie z art. 200 p.p.s.a.