



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 marca 2016 r.

Poz. 1403

WYROK NR II OSK 2237/13 NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

z dnia 18 marca 2015 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:

sędzia NSA Elżbieta Kremer
sędzia NSA Paweł Miładowski
sędzia del. NSA Zdzisław Kostka /spr./

Protokolant

sekretarz sądowy Agnieszka Chustecka

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

sprawy ze skarg kasacyjnych EKO CARBO – JULIA Sp. z o.o. z siedzibą w Wałbrzychu i Rady Miejskiej Wałbrzycha

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu

z dnia 24 maja 2013 r. sygn. akt II SA/Wr 260/13

w sprawie ze skargi EKO CARBO – JULIA Sp. z o.o. z siedzibą w Wałbrzychu

na uchwałę Rady Miejskiej Wałbrzycha

z dnia 20 grudnia 2012 r. nr XLI/378/2012

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulic Piotra Wysockiego – Antka Kochanka w Wałbrzychu

1. uchyla punkt pierwszy zaskarżonego wyroku w zakresie dotyczącym § 14 ust. 3 zaskarżonej uchwały i w tej części oddala skargę,
2. oddala skargę kasacyjną Rady Miejskiej Wałbrzycha w pozostałym zakresie,
3. oddala skargę kasacyjną EKO CARBO - JULIA Sp. z o.o. z siedzibą w Wałbrzychu,
4. zasądza od EKO CARBO – JULIA Sp. z o.o. z siedzibą w Wałbrzychu na rzecz Gminy Miasta Wałbrzych kwotę 750 (siedemset pięćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w we Wrocławiu wyrokiem z 24 maja 2013 r., sygnatura akt II SA/Wr 260/13, rozpoznając skargę EKO Carbo-Julia Spółki z o.o. w Wałbrzychu na uchwałę Rady Miejskiej Wałbrzycha z 20 grudnia 2012 r. nr XLI/378/2012 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pokopalnianego w rejonie ulic Piotra Wysockiego – Antka Kochanka w Wałbrzychu, w punkcie pierwszym wyroku stwierdził nieważność oznaczonych części tej uchwały, w tym jej § 14 ust. 3, i w punkcie drugim wyroku oddalił dalej idącą skargę. Ponadto orzekł o tym, że zaskarżona uchwała w częściach, w której stwierdzono jej nieważność, nie może być wykonywana (punkt trzeci wyroku) oraz o kosztach postępowania (punkt czwarty wyroku) w ten sposób, że zasądził od Gminy Wałbrzych na rzecz skarżącej 557 zł.

W skardze, stanowiącej podstawę wydania wskazanego wyroku, skarżąca zarzuciła naruszenie:

- 1) Art. 21 w zw. z art. 64 Konstytucji i art. 140 k.c. w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji poprzez naruszenie prawa własności nieruchomości skarżącej, polegające na niewynikającym z przepisów prawa, zbyt daleko idącym jego ograniczeniu, uniemożliwiającym korzystanie z tego prawa.
- 2) Art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez rażące naruszenie przysługującego skarżącej prawa własności nieruchomości, przekroczenie granic władztwa planistycznego gminy oraz naruszenie zasady proporcjonalności, tj. wyważania interesu publicznego oraz obywatela.
- 3) Art. 15 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez niezgodność granic obszaru objętego planem określonych w załączniku nr 2 do uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 15 lipca 2011 r. nr XV/124/2011 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zaskarżonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z granicami obszaru objętego planem określonymi w załączniku nr 1 do zaskarżonej uchwały.
- 4) § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 26 sierpnia 2003 r. w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez pominięcie obowiązkowego elementu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jakim jest określenie wysokości zabudowy, dla terenów oznaczonych symbolami „UPM”, „PU”, „KDL”, „KDD” i „KDW” w zakresie zabudowy innej niż budynki, słupy ogłoszeniowe, wolnostojące maszty i inne budowle niebędące obiektami liniowymi w sytuacji, w której miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dopuszcza na danym obszarze realizację innych budowli niż wskazane wyżej obiekty.
- 5) § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez pominięcie obowiązkowego elementu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w postaci określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, w szczególności braku określenia parametrów dopuszczanej do lokalizacji na obszarze opracowania sieci podziemnych korytarzy oraz taśmociągów i innych instalacji służących do transportu surowców i produktów oraz braku określenia warunków powiązań tej sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym.
- 6) § 4 pkt 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zw. z art. 15 ust. 3 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wyznaczenie obszaru rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej z jednoczesnym brakiem opisu planowanych działań, określenia oczekiwanych rezultatów, w tym dotyczących zabudowy lub infrastruktury.
- 7) § 4 pkt 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zw. z art. 15 ust. 3 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wyznaczenie terenu służącego organizacji imprez masowych z jednoczesnym brakiem określenia zasad wyposażenia tego terenu w urządzenia techniczne i budowlane.
- 8) Art. 15 ust. 3 pkt 4a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak wyznaczenia granic terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym w sytuacji, w której w obszarze objętym zaskarżonym planem jest realizowana inwestycja celu publicznego w postaci projektu pod nazwą „Rewitalizacja i adaptacja na cele kulturalne byłej KWK Julia”.
- 9) § 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodaro-

waniu przestrzennym poprzez określenie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego nie wynikających z potrzeb ochrony środowiska, w szczególności nie wynikających z żadnego wytworzonego w związku z uchwaleniem zaskarżonego miejscowego planu dokumentu.

- 10) Art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. prawo geologiczne i górnicze w zw. z art. 156 ust. 1 oraz art. 161 tej ustawy poprzez wkroczenie w kompetencję organów administracji geologicznej do określania wymagań dotyczących wykonywania działalności objętej koncesją na wydobywanie kopaliny ze złoża, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska i ustalenie w zaskarżonym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego warunku wydobywania kopaliny ze złoża polegającego na dokonaniu odpowiednich zabezpieczeń obiektów budowlanych.
- 11) Art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego i ustalenie przeznaczenia oraz sposobu korzystania z konkretnie wskazanych obiektów znajdujących się na obszarze opracowania.
- 12) Art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegające na uchwaleniu zaskarżonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pomimo uznania Przez Radę Miejską Wałbrzycha uchwałą z 31 stycznia 2011 r. nr VI/31/11, że Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Wałbrzycha uchwalone uchwałą Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 30 czerwca 1999 r. nr XI/154/99 jest nieaktualne.
- 13) Art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez nieuwzględnienie przy sporządzaniu zaskarżonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego walorów ekonomicznych przestrzeni.
- 14) Wyprowadzanych z art. 2 Konstytucji reguł dotyczących przestrzegania poprawnego prawotwórstwa oraz jasności i dookreśloności prawa poprzez użycie w tekście uchwały sformułowań i zwrotów niedookreślonych lub wieloznacznych, wprowadzenie do tekstu uchwały sformułowań będących zaleceniami nie stanowiącymi elementu normy oraz postanowień niewykonalnych.

Uzasadniając zarzuty skargi skarżąca wyjaśniła przede wszystkim, że jest właścicielem nieruchomości, które w zaskarżonym planie znalazły się na terenie oznaczonym symbolem „PU.1”, przeznaczonym dla obiektów przemysłu, baz, składów, magazynów, usług innych niż chronione oraz bocznic kolejowej. Wskazała, że terenu tego dotyczy § 14 ust. 3 zaskarżonej uchwały, według którego na tym terenie działalność produkcyjna i przetwórcza, a także magazynowanie, gromadzenie, składowanie oraz załadunek i rozładunek surowców oraz produktów może odbywać się wyłącznie w budynkach, które skutecznie powstrzymają emisje ewentualnych uciążliwych oddziaływań. Dalej podała, że Starosta Wałbrzyski decyzją nr 1089/2012 z 27 lipca 2012 r. zatwierdził projekt budowlany i udzielił skarżącej pozwolenia na budowę na działkach nr 87/45 i nr 87/20 zakładu produkcji innowacyjnego paliwa energetycznego z odpadów poflotacyjnych oraz że działalność tego zakładu wymaga skutecznego skomunikowania z osadnikami znajdującymi się na południe od bocznic kolejowej oraz na północ od obszaru objętego zaskarżoną uchwałą, gdyż w tych osadnikach znajduje się surowiec potrzebny do produkcji, co – jak wynika ze skargi – powołany § 14 ust. 3 zaskarżonej uchwały będzie utrudniał.

Rada Miejska Wałbrzycha wniosła o oddalenie skargi.

Z uzasadnienia wyroku Sądu pierwszej instancji wynika, że Sąd ten uznał, iż Rada Miejska Wałbrzycha przekroczyła granice przysługującego jej władztwa planistycznego w szczególności w odniesieniu do ustaleń zawartych w § 14 ust. 3 zaskarżonej uchwały. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stwierdził, że Rada Miejska Wałbrzycha naruszyła art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 1 Protokołu nr 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, gdyż ograniczyła możliwość korzystania z należącej do skarżącej nieruchomości poprzez wprowadzenie ograniczenia w zakresie prowadzenia na niej działalności produkcyjnej i przetwórczej, a także magazynowania, gromadzenia, składowania oraz załadunku i rozładunku surowców oraz produktów wyłącznie w budynkach, które skutecznie powstrzymają emisję ewentualnych uciążliwych oddziaływań, nie mając ku temu zasadnych przesłanek. Sąd pierwszej instancji wyjaśnił przy tym, że przedstawione przez Radę Miejską w odpowiedzi na skargę uzasadnienie przyjętego ustalenia, odwołujące się do sąsiedztwa z rewitalizowanym na cele kultury i edukacji, wpisanym do rejestru zabytków, zespołem kopalni „Julia”, nie było wystarczające.

Sąd pierwszej instancji wyjaśnił ponadto motywy uwzględnienia skargi w odniesieniu do pozostałych części zaskarżonego planu.

W części poświęconej motywom oddalenia skargi Sąd pierwszej instancji wyjaśnił m.in., że nie uwzględnił zarzutu związanego z twierdzeniem, iż jeden z załączników graficznych do uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie pokrywa się w zakresie granic z granicami zaskarżonego planu określonymi w jego części graficznej. Sąd pierwszej instancji uznał, że mimo różnic

w zakresie oznaczeń graficznych, granice obszaru objętego projektem planu na obu załącznikach do uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego są identyczne i pokrywają się.

Ponadto w ocenie Sądu pierwszej instancji nie doszło do naruszenia § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez pominięcie w zaskarżonym planie ustaleń dotyczących wysokości zabudowy dla terenów oznaczonych symbolami „UPM”, „PU”, „KDL”, „KDD” i „KDW” w zakresie zabudowy innej niż budynki, słupy ogłoszeniowe, wolnostojące maszty i inne budowle niebędące obiektami liniowymi. Zdaniem Sądu pierwszej instancji w planie miejscowym należy zamieścić ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają takie ustalenia. Zdaniem Sądu pierwszej instancji art. 15 ust. 2 pkt 6 powołanej ustawy należy interpretować w ten sposób, że obowiązkowo należy określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu) jeżeli w planie przewiduje się teren przeznaczony do zabudowy.

Sąd pierwszej instancji wyjaśnił też, że nie uwzględnia zarzutu związanego z twierdzeniem, iż zaskarżony plan oparto na Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, mimo że stosowną uchwałą studium to uznano za nieaktualne. W ocenie Sądu pierwszej instancji uchwała o uznaniu studium za nieaktualne nie ma wpływu na przystąpienie do sporządzania planu miejscowego; mimo podjęcia takiej uchwały studium nadal obowiązuje jako akt kierownictwa wewnętrznego i uchwała ta nie stanowi przeszkody dla prowadzenia prac nad nowymi planami miejscowymi.

Skargi kasacyjne wniosły skarżąca oraz Rada Miejska Wałbrzycha.

Skarżąca w swojej skardze kasacyjnej, zaskarżając wyrok Sądu pierwszej instancji w części, mianowicie w punkcie drugim, w którym oddalono jej skargę, przytoczyła następujące podstawy kasacyjne.

- 1) Naruszenie art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 20 ust. 1, art. 32 ust. 2, art. 27 i art. 9 ust. 4 tej ustawy poprzez niestwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, mimo że naruszono zasady sporządzania planów miejscowych, poprzez uchwalenie zaskarżonego planu w sytuacji, gdy Rada Miejska uchwałą z 31 stycznia 2011 r. stwierdziła, iż Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Wałbrzycha jest nieaktualne. Zdaniem skarżącej Sąd wadliwie przyjął, że stwierdzenie stosowną uchwałą, iż Studium jest nieaktualne nie stanowi przeszkody w prowadzeniu prac nad nowym planem miejscowym.
- 2) Naruszenie art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 14 ust. 2 i art. 15 ust. 1 tej ustawy poprzez niestwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości i przyjęcie, że granice obszaru objętego załącznikiem nr 2 do uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego pokrywają się w pełni z granicami obszaru objętego zaskarżonym planem określonymi w załączniku nr 1 do tego planu.
- 3) Naruszenie art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez niestwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, mimo że została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania planów miejscowych, co miało polegać na nieokreśleniu na terenach oznaczonych symbolami „UPM”, „PU”, „KDL”, „KDD” i „KDW” wysokości zabudowy innej niż budynki, słupy ogłoszeniowe, wolnostojące maszty i inne budowle niebędące obiektami liniowymi w sytuacji, w której plan miejscowy dopuszcza na tych obszarach realizację innych niż wskazane budowli. Skarżąca twierdziła, że zaskarżony plan miejscowy dopuszcza na wskazanych obszarach lokalizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, w tym taśmociągi oraz inne instalacje służące transportowi surowców i produktów, ale nie określa maksymalnej ich wysokości.

W oparciu o tak przytoczone podstawy kasacyjne wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części i przekazanie w tym zakresie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Ponadto wniesiono o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Rada Miejska Wałbrzycha wyrok Sądu pierwszej instancji zaskarżyła w części, mianowicie w punkcie pierwszym, w zakresie który dotyczy stwierdzenia nieważności § 14 ust. 3 zaskarżonej uchwały, oraz w punkcie czwartym.

Jako podstawy kasacyjne przytoczono:

- naruszenie, poprzez niewłaściwe zastosowanie, art. 6 ust. 2 w zw. z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 140 k.c., art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i przyjęcie, że w ustalonym stanie faktycznym w związku z ustaleniami zawartymi w § 14 ust. 3 zaskarżonej uchwały doszło do nadmiernej ingerencji w prawo własności skarżącej, że naruszono istotę prawa własności oraz że doszło do nadużycia władztwa planistycznego gminy,
- naruszenie, poprzez niewłaściwe zastosowanie, art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu, polegające na przyjęciu, że podejmując zaskarżoną uchwałę nie uwzględniono walorów ekonomicznych przestrzeni.

Uzasadniając skargę kasacyjną odwołano się m.in. do art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i zaznaczono, że skoro w zaskarżonym planie nie ustalono innego sposobu tymczasowego zagospodarowania, to właściciel nieruchomości może kontynuować prowadzoną dotychczas działalność. Podkreślano także, że § 14 ust. 3 zaskarżonej uchwały dotyczy przyszłych zamierzeń inwestycyjnych. Ponadto wskazywano na motywy ustalenia zawartego w tym przepisie, podkreślając, że chodzi o teren znajdujący się praktycznie w śródmieściu Wałbrzycha.

We wnioskach skargi kasacyjnej wniesiono o uchylenie wyroku Sądu pierwszej instancji w zaskarżonej części i rozpoznanie skargi poprzez jej oddalenie w tej części ewentualnie przekazanie sprawy w tej części Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Ponadto wniesiono o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania.

Rada Miejska Wałbrzycha wniosła też odpowiedź na skargę kasacyjną skarżącej, wnosząc o jej oddalenie i zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Rozpoznając skargi kasacyjne Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jednolity tekst ustawy - Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozagę jedynie nieważność postępowania. W niniejszej sprawie podstawy nieważności wskazane w art. 183 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie zachodzą, zaś granice skarg kasacyjnych zostały wyznaczone przez ich wnioski (uchylenie zaskarżonego wyroku w określonych częściach) i podstawy (wskazane naruszenia przepisów prawa).

Skarga kasacyjna skarżącej pozbawiona jest usprawiedliwionych podstaw.

Zarzut naruszenia art. 28 ust. 1 ustawy z 27 lipca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199) w zw. z art. 20 ust. 1, art. 32 ust. 2, art. 27 i art. 9 ust. 4 tej ustawy nie jest zasadny. Z art. 32 ust. 2 powołanej ustawy wynika, że w razie uznania przez radę gminy, iż studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest aktualne rada ta podejmuje działania, o których mowa w art. 27 powołanej ustawy, czyli przystępuje do zmiany studium. Rację ma więc skarżąca, kiedy twierdzi, że przepis ten określa konkretny obowiązek organu gminy. Nie można jednakże podzielić stanowiska skarżącej, że niewykonanie tego obowiązku powinno stanowić „przeszkodę merytoryczną dla prowadzenia prac nad nowymi planami miejscowymi”. Taka wykładnia powołanych przepisów prawa w istocie prowadzi do stworzenia swoistej sankcji zmierzającej do wykonania obowiązku rady gminy wynikającego z art. 32 ust. 2 zdanie drugie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W ocenie NSA jest to za daleko idąca wykładnia. Skarżąca sama zauważa w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, że brak podstaw do przyjęcia, iż uchwała o nieaktualności studium nie wpływa na jego ważność oraz nie powoduje także uchylenia tego aktu. Wprost skarżąca przyznaje, że ustawodawca nie przewiduje wyraźnie żadnych sankcji za niedochowanie obowiązku określonego w art. 32 ust. 2 zdanie drugie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie jest wobec tego dopuszczalne tworzenie takiej sankcji w drodze wykładni. Do tego zaś w istocie prowadzi proponowana przez skarżącą koncepcja, według której uchwała stwierdzająca, że studium jest nieaktualne powoduje uchylenie stosowalności studium. Zatem Sąd pierwszej instancji nie naruszył powołanych przepisów przyjmując, że uchwała o uznaniu studium za nieaktualne nie ma wpływu na możliwość uchwalenia planu miejscowego.

Nie jest także zasadny zarzut naruszenia art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 14 ust. 2 i art. 15 ust. 1 tej ustawy, sformułowany w związku z twierdzeniem, że granice obszaru objętego projektem planu przedstawione na dwóch załącznikach graficznych do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego nie pokrywają się, z czego wynika, że granice obszaru objętego projek-

tem planu, którego dotyczy uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego są różne od granic planu miejscowego określonych w części graficznej zaskarżonego planu. Oceniając ten zarzut należy zauważyć, że w istocie chodzi o ocenę dowodów, jakimi w tym przypadku są powołane załączniki. Skarżąca w uzasadnieniu skargi kasacyjnej porównuje oba załączniki do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu wskazując, że „różnice widoczne są w północno-wschodniej części obszaru oraz w jego części zachodniej” oraz że „załącznik nr 2 obejmuje wyraźnie większy obszar niż załącznik nr 1”, wskazując dalej jeszcze bardziej szczegółowo określone rzekome różnice, dostrzegając m.in. że na jednym załączniku granica tworzy łuk, a na innym w tym samym miejscu kąt ostry. To wszystko skarżąca poprzedza zdaniem, że nie zgadza się ze stwierdzeniem Sądu pierwszej instancji, według którego granice na obu załącznikach są identyczne. Zatem – jak już powiedziano - chodzi o ocenę dowodów, a nie kwestię związaną ze stosowaniem prawa materialnego. Powołanie więc przy formułowaniu ocenianej podstawy kasacyjnej zarzutu naruszenia prawa materialnego nie jest trafne. Niezależnie od tego NSA uważa, że Sąd pierwszej instancji nie popełnił błędu przy ocenie powołanych załączników. Sąd drugiej instancji również nie widzi istotnej różnicy w określeniu przebiegu granic obszarów oznaczonych na obu załącznikach do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Różnice są, ale dotyczą oznaczeń graficznych. Natomiast przebieg granic oznaczony jest tak samo. Zauważyć przy tym należy, że na obu załącznikach granice obszaru objętego planem oznaczone są linią przerywaną i ta linia w miejscach wskazanych w uzasadnieniu skargi kasacyjnej ma kształt łuku, a nie kąta ostrego. Kąty ostre w tych miejscach na załączniku nr 2 tworzy linia ciągła, która nie jest granicą obszaru objętego planem.

W końcu także zarzut naruszenie art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164, poz. 1587) w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie jest zasadny. Istota tego zarzutu polega na tezie, że sprzecznie z powołanymi przepisami w zaskarżonym planie nie określono wskaźnika zabudowy, jakim jest określenie maksymalnej wysokości zabudowy, dla przewidzianych w tym planie taśmociągów oraz innych instalacji służących do transportu surowców i produktów. W ocenie NSA powołane w zarzucie przepisy prawa nie mogą być interpretowane w ten sposób, że dotyczą one także taśmociągów oraz podobnych im instalacji służących do transportu surowców i produktów. Faktem jest, że taśmociągi mogą być uznane za budowle, a więc za formę zabudowy terenu, zaś w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mowa jest o obowiązku określenia maksymalnej wysokości zabudowy. Jednakże należy mieć na uwadze funkcje powołanej regulacji. Ustawodawca nałożył na organy gminy obowiązek określania w planie miejscowym maksymalnej wysokości zabudowy po to, aby zabudowę w zakresie wysokości ograniczać tam, gdzie jest to konieczne z uwagi na wartości chronione ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Niewątpliwie więc przepisy te dotyczą budynków oraz budowli, które mogą mieć różną wysokość i w przypadku których zwiększenie wysokości jest dla właściciela nieruchomości korzystniejsze, gdyż prowadzi do zintensyfikowania wykorzystania nieruchomości. W takich przypadkach jest oczywiste, że gmina musi określić granice korzystania z prawa własności nieruchomości, w tym określić dopuszczalną wysokość budynku lub budowli. Takiej potrzeby nie ma w przypadku taśmociągów oraz podobnych im instalacji służących do transportu surowców i produktów. Nie posiadając wiedzy specjalnej z zakresu budowy i funkcjonowania taśmociągów można stwierdzić, że nie występują w tym przypadku czynniki, które skłaniałyby właścicieli nieruchomości do nadmiernego zwiększania wysokości tego rodzaju urządzeń. Nie występuje więc bezwzględna konieczność określenia ich maksymalnej wysokości. Rację ma więc Sąd pierwszej instancji, gdy stwierdza, że zastosowanie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zależy od okoliczności faktycznych i w przypadku taśmociągów przepis ten nie musi być stosowany.

Mając powyższe na uwadze NSA uznał, że skarga kasacyjna skarżącej jest pozbawiona usprawiedliwionych podstaw i z tego powodu na podstawie art. 184 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, oddalił ją.

Skarga kasacyjna Rady Miejskiej Wałbrzycha jest zasadna.

Podstawy kasacyjne tej skargi sprowadzają się do kwestionowania stwierdzenia przez Sąd pierwszej instancji nieważności § 14 ust. 3 zaskarżonej uchwały poprzez polemikę z tezą tego Sądu, iż naruszono władztwo planistyczne oraz zasadę proporcjonalności. Uwzględniając wykładnię art. 174 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przyjętą przez NSA w uchwale pełnego składu tego Sądu z 26 października 2009 r.,

sygnatura akt I OPS 10/09, można przyjąć, że podstawy kasacyjne są przytoczone w sposób wystarczający do rozpoznania skargi kasacyjnej.

Mając powyższe na uwadze przede wszystkim należy zauważyć, że Sąd pierwszej instancji błędnie ocenił normatywną treść § 14 ust. 3 zaskarżonej uchwały. Trafnie w skardze kasacyjnej stwierdza się, że przepis ten nie daje podstaw do przyjęcia, że skarżąca nie będzie mogła prowadzić dotychczasowej działalności. Z art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. § 14 ust. 3 zaskarżonego planu miejscowego dotyczy terenu, który został przeznaczony, m.in. na bocznicę kolejową. Jak wynika z twierdzeń stron na tym terenie przed uchwaleniem zaskarżonego planu istniała bocznicza kolejowa. Zatem zasadnicze przeznaczenie terenu, przynajmniej w zakresie bocznicy kolejowej, nie zmieniło się. Zmiana wynika natomiast z § 14 ust. 3 zaskarżonego planu. Z przepisu tego wynika, że po uchwaleniu planu załadunek i rozładunek surowców oraz produktów może się odbywać wyłącznie w budynkach. Z tego zaś wynika, że jeżeli ten załadunek i rozładunek odbywa się na boczniczy kolejowej, to ta bocznicza powinna zostać obudowana. Plan miejscowy łączy się z inwestowaniem. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie dają podstaw do przyjęcia, że właściciel nieruchomości jest zobowiązany dostosować sposób korzystania nieruchomości aktualny w chwili wejścia w życie planu miejscowego do przeznaczenia nieruchomości ustalonego w tym planie. Np. jeżeli plan miejscowy wprowadzi zakaz zabudowy terenu już zabudowanego, to nie oznacza to, że istniejące budynki należy rozebrać; jeżeli plan miejscowy teren rolny przeznaczy na mieszkaniowy, to nie oznacza to, że właściciel musi zaprzestać rolniczego jego wykorzystania; jeżeli plan miejscowy teren mieszkaniowy przeznaczy na usługi, to nie oznacza to, że istniejące mieszkania należy zmienić na lokale usługowe. To samo dotyczy § 14 ust. 3 zaskarżonej uchwały. Przepis ten nie ma tego znaczenia, że z chwilą wejścia w życie zaskarżonego planu miejscowego należy zaprzestać załadunku i rozładunku surowców i towarów na odkrytej boczniczy kolejowej. Zgodzić się zatem należy z Radą Miejską Wałbrzycha, gdy twierdzi, że przepis ten ma zastosowanie do przyszłych inwestycji (zresztą tak jak plan miejscowy w ogólności). Zatem, gdy właściciel nieruchomości na terenie oznaczonym symbolem „PU.1” zdecyduje się wybudować nową bocznicę kolejową, to będzie musiał zaprojektować ją w budynku (hali). Do tego jednakże czasu może używać dotychczasowej boczniczy bez obowiązku obudowania jej.

Jeżeli się uwzględni takie znaczenie przepisu § 14 ust. 3 zaskarżonej uchwały to jest oczywiste w ocenie NSA, że prawo własności skarżącej nie zostało ograniczone nadmiernie, tym samym nieproporcjonalnie do chronionych wartości.

Dodać przy tym trzeba, że trafnie w skardze kasacyjnej twierdzi się, iż potrzeba wprowadzenia ograniczenia zawartego w § 14 ust. 3 zaskarżonego planu była uzasadniona. W ocenie NSA umiejscowienie terenu oznaczonego symbolem „PU.1” w środku miasta, czego żadna ze stron nie kwestionuje, jest wystarczającym powodem takich ograniczeń, gdyż ma na celu ochronę praw innych osób, czyli wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Rada Miejska Wałbrzycha wprowadzając ograniczenia wymienione w § 14 ust. 3 zaskarżonego planu miejscowego nie nadużyła zatem władztwa planistycznego. Dodać należy, że możliwość wprowadzenia takich ograniczeń, z zastrzeżeniem, że należy je rozumieć jako dotyczące przyszłości, w szczególności planowanych zamierzeń inwestycyjnych, wynika z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z przepisu tego wynika, że w planie miejscowym można określać szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Można więc wprowadzić ograniczenie, które będzie polegało na tym, iż działalność taka jak wymieniona w § 14 ust. 3 zaskarżonego planu musi być prowadzona wyłącznie w budynku.

Mając powyższe na uwadze uwzględnienie skargi przez Sąd pierwszej instancji w tym zakresie nie było zasadne. W związku z tym NSA na podstawie art. 188 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi uchylił zaskarżony wyrok w części, która dotyczy stwierdzenia nieważności § 14 ust. 3 zaskarżonej uchwały, i w tym zakresie skargę, na podstawie art. 151 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, oddalił.

NSA uznał, że brak było podstaw do uwzględnienia skargi kasacyjnej Rady Miejskiej Wałbrzycha w zakresie punktu czwartego wyroku Sądu pierwszej instancji. W tej części wyroku Sąd pierwszej instancji orzekł o kosztach postępowania, zasądzając od Gminy Wałbrzych na rzecz skarżącej 557 zł. Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, że podstawą orzeczenia o kosztach postępowania był art. 200 w zw. z art. 205 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i nie był art. 206 tej ustawy, przewidujący możliwość zasądzenia w uzasadnionych przypadkach na rzecz skarżącego części kosztów w razie częściowego uwzględnienia skargi. Oznacza to, że Sąd pierwszej instancji, mimo że skargę skarżącej uwzględnił w części, to koszty zasą-

dził na jej rzecz w całości. Takie rozstrzygnięcie ma podstawę prawną w powołanych przepisach. Obecnie, na skutek uwzględnienia skargi kasacyjnej Rady Miejskiej Wałbrzycha i oddalenia skargi skarżącej w części dotyczącej § 14 ust. 3 zaskarżonej uchwały, nadal skarga będzie uwzględniona w części, przy czym „stosunek” części uwzględnionej do nieuwzględnionej nie zmieni się na tyle istotnie, aby zmieniać zasadę rozstrzygnięcia o kosztach postępowania przyjętą przez Sąd pierwszej instancji. Z tego względu NSA uznał, że brak podstaw do uchylenia punktu czwartego zaskarżonego wyroku i z tego powodu, na podstawie art. 184 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w tym zakresie skargę kasacyjną Rady Miejskiej Wałbrzycha oddalił.

Wobec uwzględnienia skargi kasacyjnej organu administracji od wyroku uwzględniającego skargę NSA na mocy art. 203 pkt 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł o kosztach postępowania kasacyjnego zasądzając od skarżącej na rzecz Gminy Miasta Wałbrzych kwotę 750 zł, która poza wpisem sądowym od skargi kasacyjnej i kosztami zastępstwa związanymi ze skargą kasacyjną, obejmuje także koszty sporządzenia odpowiedzi na skargę kasacyjną skarżącej.