



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 czerwca 2025 r.

Poz. 3008

WYROK NR II SA/WR 851/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 marca 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Asesor WSA Malwina Jaworska-Wołyński

Protokolant:

starszy asystent sędziego Andżelika Abramowska-Meller

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 18 marca 2025 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Żarowie
z dnia 4 kwietnia 2024 r. nr LXVII/515/2024
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla północnej części
miasta Żarów

I. stwierdza nieważność § 16 ust. 4 pkt 4 we fragmencie „przy czym obowiązuje wymóg instalowania separatorów substancji ropopochodnych na odpływach wód opadowych ze szczelnie utwardzonych placów postojowych i manewrowych oraz parkingów”, § 19 ust. 2 pkt 2, § 19 ust. 4 pkt 2, § 20 ust. 2 pkt 4 i § 20 ust. 4 pkt 2 zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Żarów na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, skargę na uchwałę nr LXVII/515/2024 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 4 kwietnia 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla północnej części miasta Żarów, którą zaskarżył w części.

Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności § 16 ust. 4 pkt 4 we fragmencie: „przy czym obowiązuje wymóg instalowania separatorów substancji ropopochodnych na odpływach wód opadowych ze szczególnie utwardzonych palców postojowych i manewrowych oraz parkingów”, § 19 ust. 2 pkt 2, § 19 ust. 4 pkt 2, § 20 ust. 2 pkt 4 i § 20 ust. 4 pkt 2 zaskarżonej uchwały oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zaskarżonej uchwale zarzucił podjęcie:

- § 16 ust. 4 pkt 4 uchwały we fragmencie: „przy czym obowiązuje wymóg instalowania separatorów substancji ropopochodnych na odpływach wód opadowych ze szczególnie utwardzonych palców postojowych i manewrowych oraz parkingów” z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130) zwanej dalej „ustawą”, w związku z § 4 pkt 3 i pkt 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404), zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na przekroczeniu kompetencji do określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, poprzez ustalenie, bez podstawy prawnej, nakazów dotyczących instalowania urządzeń oczyszczających wody opadowe, tj. separatorów na terenach, na których istnieje niebezpieczeństwo zanieczyszczenia wód opadowych substancjami ropopochodnymi,
- § 19 ust. 2 pkt 2, § 19 ust. 4 pkt 2, § 20 ust. 2 pkt 4, § 20 ust. 4 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez ustalenie dla terenów 3 MW i 1 MN wykluczających się przeznaczeń terenów.

Motywuując zasadność wywiedzionej skargi Wojewoda wskazał, że przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p., pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska w Żarowie, uchwalając przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu.

W tym kontekście organ wskazał, że w § 16 uchwały Rada Miejska w Żarowie wprowadziła ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. Zgodnie z § 16 ust. 4 pkt 4 z terenów komunikacji drogowej publicznej, oznaczonych symbolami: 1KDG - 2KDG, 1KDZ - 2KDZ, 1KDL, 1KDD - 7KDD, oraz z terenów komunikacji drogowej wewnętrznej, oznaczonych symbolami: 1KR - 13KR - docelowo odprowadzenie wód opadowych i roztopowych z jezdni poprzez kanały deszczowe projektowane w pasie drogowym, do czasu realizacji projektowanej kanalizacji deszczowej plan dopuszcza możliwość odprowadzania wody do rowów, przy czym obowiązuje wymóg instalowania separatorów substancji ropopochodnych na odpływach wód opadowych ze szczególnie utwardzonych placów postojowych i manewrowych oraz parkingów.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, co zostało uszczegółowione w § 4 pkt 3 rozporządzenia, poprzez wskazanie, że ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu zawierają nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów. Natomiast z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy wynika obowiązek określenia w planie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a w ich ramach, zgodnie z § 4 pkt 11 rozporządzenia, układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych oraz powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Przytoczone regulacje wyznaczają granice upoważnienia ustawowego dla organu stanowiącego gminy. Adresaci upoważnienia nie mogą zatem wykroczyć poza dopuszczalny zakres przyznanej im kompetencji.

Wojewoda uznał, że zestawiając ze sobą regulacje ustawy z regulacjami uchwały stwierdzić należy, że w zakresie wskazanym w art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 10 ustawy nie mieści się norma prawna, która pozwalałaby radzie gminy na zamieszczanie w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego i określającej gospodarkę przestrzenną gminy, regulacji wprowadzających nakazy dotyczące instalowania urządzeń oczyszczających wody opadowe, tj. separatorów na terenach, na których istnieje niebezpieczeństwo zanieczyszczenia wód opadowych i roztopowych substancjami ropopochodnymi (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 grudnia

2020 r., sygn. akt II SA/Wr 433/20). Żaden z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera wyraźnego upoważnienia ustawowego, które umożliwiałoby nakładanie tego rodzaju obowiązków na inne podmioty. W konsekwencji stwierdzić należy, że ustanowiony w § 16 ust. 4 pkt 4 uchwały nakaz dotyczący instalowania określonych urządzeń oczyszczających wody opadowe i roztopowe został wprowadzony bez podstawy prawnej.

Jednocześnie organ nadzoru wskazał, że Rada Miejska w Żarowie, uchwalając kwestionowane zapisy planu miejscowego, wkroczyła w materię uregulowaną przepisami odrębnymi. Z przepisów odrębnych wynikają bowiem obowiązki związane z odprowadzaniem wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych. Przepisy odrębne określają również tryb nakładania tego rodzaju obowiązków. Regulacje dotyczące odprowadzania wód opadowych i roztopowych zawiera ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1087) oraz rozporządzenia wykonawcze, w tym rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1311). Rozporządzenie to określa warunki, jakie należy spełnić przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych, w tym najwyższe dopuszczalne wartości substancji zanieczyszczających, a także sposób oceny, czy wody opadowe lub roztopowe odprowadzane do wód lub do urządzeń wodnych odpowiadają wymaganym warunkom. W rozporządzeniu określono także sposób postępowania z wodami opadowymi lub roztopowymi pochodzącymi z zanieczyszczonej powierzchni szczelnej: terenów przemysłowych, składowych, baz transportowych, portów, lotnisk, miast, dróg, parkingów, obiektów magazynowania i dystrybucji paliw, a także innych powierzchni.

Zdaniem skarżącego przywołane regulacje potwierdzają, że obowiązki dotyczące gospodarki ściekowej wynikają z przepisów odrębnych i nakładane są w odrębnym trybie, co powoduje, że niedopuszczalne jest regulowanie tych kwestii przez organ stanowiący gminy w treści uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zatem Rada Miejska w Żarowie nie była uprawniona do ustalania w przepisach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nakazów dotyczących instalowania urządzeń oczyszczających wody opadowe i roztopowe, tj. separatorów na szczelnie utwardzonych placach postojowych i manewrowych oraz parkingach. Ustalenia planu zawarte w § 16 ust. 4 pkt 4 uchwały we fragmencie: „przy czym obowiązuje wymóg instalowania separatorów substancji ropopochodnych na odpływach wód opadowych ze szczelnie utwardzonych placów postojowych i manewrowych oraz parkingów” należy uznać za nieprawidłowe i niedopuszczalne.

W dalszej części uzasadnienia skargi podano, że zgodnie z § 19 ust. 1 uchwały dla terenów oznaczonych na rysunku planu miejscowego symbolami: 1MN, 2MN i 3MN, ustala się przeznaczenie terenu - teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wraz z elementami zagospodarowania towarzyszącego. Ponadto w § 19 ust. 2 pkt 2 uchwały jako przeznaczenie uzupełniające dla tych terenów dopuszczono górnictwo i wydobywanie. Zgodnie zaś z § 19 ust. 4 pkt 2 uchwały górnictwo i wydobywanie dopuszcza się wyłącznie na fragmencie terenu 1MN - w obszarze złoża surowców kaolinowych „Żarów”, zgodnie z rysunkiem planu miejscowego, przy czym obowiązuje uwzględnienie ustaleń określonych w § 10 pkt 14. Podobnie w myśl § 20 ust. 1 uchwały dla terenów oznaczonych na rysunku planu miejscowego symbolami: 1MW, 2MW i 3MW, ustala się przeznaczenie terenu: tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, wraz z elementami zagospodarowania towarzyszącego. W § 20 ust. 2 pkt 4 uchwały jako przeznaczenie uzupełniające dla tych terenów dopuszczono górnictwo i wydobywanie. Zgodnie zaś z § 20 ust. 4 pkt 2 uchwały górnictwo i wydobywanie dopuszcza się wyłącznie na terenie 3MW, który zlokalizowany jest w obszarze złoża surowców kaolinowych „Żarów”, zgodnie z rysunkiem planu miejscowego, przy czym obowiązuje uwzględnienie ustaleń określonych w § 10 pkt 14. Zgodnie z § 10 pkt 14 uchwały część obszaru objętego planem zlokalizowana jest, zgodnie z rysunkiem planu miejscowego, w obszarze złoża surowców kaolinowych „Żarów”. Przy czym teren oznaczony na rysunku jako teren 3MW w całości pokrywa się z obszarem złoża, zaś teren 1MN częściowo. Analiza powyższych regulacji wskazuje jednoznacznie, że na tych samych terenach dopuszczono zabudowę mieszkaniową wielorodzinną (albo mieszkaniową jednorodziną) oraz górnictwo i wydobywanie.

Tymczasem zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Przywołany przepis odczytywać należy w związku z art. 4 ust. 1 ustawy, w którym określono podstawowe, a zarazem obligatoryjnie elementy planu miejscowego czyli ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków

zabudowy terenu. Przyjmuje się, że ten sam teren może mieć w planie różne przeznaczenie, a tym samym dopuszczalne jest ustalenie dla jednego terenu różnych funkcji.

Zdaniem strony skarżącej łączenie sprzecznych funkcji, mogących na siebie niekorzystnie oddziaływać w ramach zagospodarowania jednego terenu - należy uznać za niezgodne z zasadą ładu przestrzennego i dobrą praktyką planowania przestrzennego. Tworzy to bowiem rodzaj chaosu przestrzennego i może prowadzić do konfliktów społecznych. Odwołując się do orzecznictwa zaznaczono, że przywołane przepisy nie ustanawiają bezwzględnego zakazu wielofunkcyjnego przeznaczenia terenu oraz ustalania dla danego terenu funkcji mieszanej. Możliwość dokonywania takich ustaleń jest jednak obwarowana wymogiem, by różne (alternatywne) funkcje nie były ze sobą sprzeczne, a co za tym idzie nie wykluczały się. Niewątpliwie nie jest możliwa jednoczesna realizacja funkcji mieszkaniowej (przeznaczenie terenu zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, przeznaczenie terenu zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna) i eksploatacji złoża (przeznaczenie terenu górnictwo i wydobywanie).

W motywach skargi wskazano na wyjaśnienia Burmistrza Żarowa, który oświadczył, że „dopuszczenie w granicach terenu 3 MW górnictwa i wydobywania wynika z lokalizacji terenu w obszarze złoża surowców kaolinowych „Żarów” (...) wprowadzone zapisy stanowią kompromis pomiędzy obecnym stanem zagospodarowania, a przyszłym możliwym dopuszczonym użytkowaniem terenu zgodnie z przepisami odrębnymi regulującymi zagadnienia z zakresu wydobywania i ochrony złóż”.

Wedle Wojewody zmiana przeznaczenia terenu może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Z opisanego wymogu, że przeznaczenie terenu musi być określone w planie miejscowym w sposób jednoznaczny, wynika również wskazanie, zgodnie z którym plan nie może pozostawiać podmiotowi innemu niż rada gminy możliwości ustalenia tego przeznaczenia. Przeznaczenie terenu na określone cele oraz zasady jego zagospodarowania ma określać plan miejscowy, a więc nie można w planie upoważnić właściciela nieruchomości lub innych podmiotów do dokonywania wyboru co do tego, na jaki cel będzie przeznaczony dany teren. Rada gminy nie może scedować uprawnień składających się na tzw. władztwo planistyczne na inny organ gminy, ani tym bardziej przekazać przysługującej jej kompetencji do określenia przeznaczenia lub sposobu zagospodarowania terenu innym podmiotom. Zatem ustalenie przez gminę dla jednego terenu wykluczających się przeznaczeń, przy jednoczesnym założeniu, że o tym które faktycznie będzie realizowane na danym terenie zadecyduje w nieokreślonej przyszłości podmiot zewnętrzny, niewątpliwie narusza prawo w stopniu istotnym.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Żarowie wniosła o jej oddalenie w całości i zasądzenie kosztów postępowania wg norm przepisanych.

Odnosząc się do sformułowanych zarzutów organ wyjaśnił, że przywołany w skardze zapis zawarty w § 16 uchwały, stanowiący postanowienia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, a dotyczący „nakazu instalowania separatorów substancji ropopochodnych na odpływach wód opadowych ze szczególnie utwardzonych placów postojowych i manewrowych oraz parkingów” przy odprowadzeniu wód opadowych i roztopowych z jezdni na terenach komunikacji drogowej publicznej, oznaczonych symbolami: 1KDG-2KDG, 1KDZ-2KDZ, 1KDL, 1KDD-7KDD, oraz na terenach komunikacji drogowej wewnętrznej, oznaczonych symbolami: 1KR-13KR, stanowi regulację istotną z punktu widzenia władztwa planistycznego gminy i stanowionych przez gminę zadań publicznych gminy, mających na celu utrzymanie bezpieczeństwa publicznego oraz ochronę mienia i zdrowia ludzi, w kontekście specyfiki obszaru objętego granicami opracowania przedmiotowego planu miejscowego. Przywołane regulacje dotyczące zasad ochrony wód opadowych, roztopowych wynikają z charakteru obszaru objętego planem, który obejmuje w przeważającym stopniu tereny o funkcjach przemysłowych, produkcyjnych i usługowych wraz z dostosowanym dla takich potrzeb, rozbudowanym układem komunikacji kołowej. Plan obejmuje tereny o łącznej powierzchni około 365 ha. Zasadność opracowania planu wynikała z potrzeby wprowadzenia ustaleń w zakresie zasad zabudowy i zagospodarowania terenów w celu umożliwienia realizacji inwestycji, zgodnie ze zgłoszonymi wnioskami przedsiębiorców, z uwzględnieniem polityki przestrzennej miasta ustalonej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Żarów.

Dodatkowo na obszarze objętym planem występują tereny położone w dolinie rzeki Strzegomki, które otulinę stanowią otarte tereny - grunty rolne, lasy, zieleni urządzone. Wzdłuż doliny rzecznej występują ograniczenia funkcjonalno-przestrzenne wynikające wymogów ochrony przeciwpowodziowej. Są to tereny cenne przyrodniczo i krajobrazowo, które obok planowanych w obrębie planu miejscowego stref

zainwestowania dedykowanych działalnościom aktywności gospodarczej, przemysłowej i usługowej, stanowią ważny element zrównoważonego rozwoju gminy. Ochrona środowiska przyrodniczego, w tym w zakresie wód gruntowych i powierzchniowych oraz ochrony gruntów rolnych, jest obowiązkiem wynikającym z przepisów prawa, w tym ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 1 ust. 2 pkt 3 - „W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza: ... 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych;”, art. 1 ust. 2 pkt 13 – „...13) potrzebę zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody, do celów zaopatrzenia ludności.”), ustawy Prawo wodne (art. 77 i art. 78). a także Rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełniać przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych. Również dokument Studium... wskazuje problematykę zagospodarowania wód opadowych jako ważny element kształtowania rozwoju gminy. Jako czynniki stanowiące źródła antropopresji na środowisko wymienia się m.in. zabudowę komunikacyjną, która wpływa na reżim hydrologiczny wskutek nienaturalnego sposobu postępowania z wodami opadowymi i roztopowymi oraz nieuregulowana gospodarka ściekami bytowymi i opadowymi, Nasilające się w ostatnich latach zmiany klimatu wskazuje się jako znaczący czynnik mający wpływ na politykę przestrzenną gminy Żarów i proponuje się kierunki działań adaptacyjnych polegające m.in. na stosowaniu rozwiązań technicznych i przestrzennych na obszarach utwardzonych, w tym w pasach drogowych, umożliwiających wykorzystanie wód opadowych do nawadniania terenów zieleni, w tym drzew przyulicznych.

W ramach kierunków ochrony środowiska w zakresie ochrony wód i gleb wyznacza się natomiast cele i kierunki ochrony środowiska wodno-gruntowego, które obejmują również oczyszczanie zanieczyszczonych wód opadowych z terenów utwardzonych przed wprowadzeniem ich do odbiornika. Wprowadzone w planie rozwiązania są zatem zgodne z kierunkami rozwoju określonymi studium, a także z wymogami określonymi przepisami prawa.

Według organu wymogi wpływające na zakres merytoryczny planu i jego treść ostateczną wynikały również z przeprowadzonej procedury formalno-prawnej, która w trakcie kolejnych etapów i uzyskiwanych w jej toku wniosków, opinii, uzgodnień, stanowiła bardzo ważny element odniesienia, mający wpływ na rozstrzygnięcia projektowe i regulacje przyjęte w planie. Przedstawione w trakcie procedury planistycznej wskazania i wymogi przez organy i instytucje, przewidziane do opiniowania i uzgadniania projektu planu, które zgodnie z właściwościami wypowiadały się na etapie zawiadomienia do sporządzenia projektu planu w formie wniosków, a następnie na etapie opiniowania i uzgadniania, oceniając wprowadzone rozwiązania projektowe i weryfikując ich poprawność, miały istotny wpływ na treści zawarte w planie.

Nadto już na etapie zbierania wniosków do planu, w następstwie zawiadomienia o przystąpieniu do sporządzenia planu, wpłynęły wskazania i wymogi dotyczące prawidłowych rozwiązań projektowych, przedstawione w pismach będących odpowiedzią na zawiadomienie o przystąpieniu do sporządzenia przedmiotowego planu miejscowego. Na tym etapie procedury wypowiedziało się m.in. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie wskazując, że przy sporządzaniu planu miejscowego należy uwzględnić aspekty ochrony wód powierzchniowych i podziemnych w celu osiągnięcia celów środowiskowych ustanowionych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, tj. w szczególności: kompleksowe i zgodne z obowiązującymi wymogami rozwiązania gospodarki ściekowej, gospodarki wodami opadowymi i roztopowymi.

Na tym etapie w ramach wniosków do planów wypowiedział się również Wojewoda Dolnośląski, który w piśmie o sygnaturze IF-PPW.743.44.2023.EG z dnia 9 marca 2023 r. (ZAL.4-W aktach sprawy) przedstawił wytyczne do wykorzystania przy sporządzeniu projektu planu, w tym m.in. wymóg zapewnienia ochrony wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem.

Przedstawione wytyczne i wymogi w trakcie procedury planistycznej przez powołane do tego prawem organy i instytucje zostały uwzględnione i ujęte w planie w maksymalnym, możliwym zakresie, przy jednoczesnym wyważeniu zasadności, racjonalności, praw własności, potrzeb interesu publicznego i społecznego, a także ekonomicznych walorów przestrzeni.

Kolejno Rada podała, że przywołane w skardze przepisy odrębne, które regulują obowiązki związane z oczyszczaniem ścieków przed ich wprowadzeniem do kanalizacji sanitarnej, jak również obowiązki związane z odprowadzeniem wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych: Prawo wodne rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych

do wód lub do urządzeń wodnych i ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków, stanowią ramy prawne i podstawę działań administracyjnych, które mają na celu skuteczność postępowania i egzekwowania działań w tym zakresie. Przyjęte regulacje w planie miejscowym nie stoją w sprzeczności ani nie kolidują z przywołanymi przepisami odrębnymi. Nie zastępują również przepisów odrębnych. Zadaniem wprowadzonych zapisów jest działanie w sytuacjach, które będą wymagały uzyskania pozwolenia na budowę lub zaświadczenia zgodności z planem miejscowym. Będzie to spełnienie formalności z poziomu aktu prawa miejscowego, który nie zwalnia w wypełnienia obowiązków i wymogów wynikających z przepisów odrębnych. W pozostałym zakresie oraz na poziomie procedur do tego przewidzianych odrębnie (np. pozwolenia wodnoprawne), będą musiały zostać spełnione wymogi przepisów prawa, które pozostają w mocy niezależnie od ustaleń aktów prawa miejscowego.

Dalej motywowano, że zorganizowane odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych należy do zadań własnych gminy (ustawa Prawo wodne), która powinna stać na straży właściwych zasad tej procedury i bezpieczeństwa ludzi oraz ich mienia z tym związanych. W takim ujęciu gmina ma zatem mandat i uprawnienia, aby działać w interesie swoim, ale również w interesie mieszkańców i ich bezpieczeństwa. Działania takie w ramach realizacji zadań własnych gminy i zadań celu publicznego, oprócz właściwej gospodarki przestrzennej, bezpieczeństwa publicznego oraz finansowego gminy, mają na celu spełnienie również wyższych celów: ładu przestrzennego, zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska przyrodniczego i przeciwdziałanie zmianom klimatu. Nie ma zatem podstaw do stwierdzenia, że zastosowane w planie regulacje wykraczają poza upoważnienia ustawowe i dopuszczalny zakres kompetencji gminy.

Uznano więc zarzuty wskazane w skardze za nieuzasadnione i bezpodstawne do wniesienia o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym w skardze zakresie.

Odnośnie drugiego z zarzutów w odpowiedzi na skargę podniesiono, że nie miało miejsca istotne naruszenie trybu i zasad sporządzenia planu miejscowego i nie doszło do naruszenia właściwości i uprawnień organu sporządzającego dokument planu miejscowego.

Przyjęte rozwiązania w planie miejscowym dotyczące sposobu określenia przeznaczeń na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 1MN, oraz na terenie zabudowy wielorodzinnej 3MW, na których jako przeznaczenie uzupełniające dopuszczono górnictwo i wydobywanie, przy jednoczesnym zastosowaniu odpowiednich regulacji projektowych funkcjonalno-przestrzennych na rysunku planu i w tekście uchwały, są racjonalne i uzasadnione, z punktu widzenia istniejącego na przedmiotowych terenach stanu prawnego i faktycznego.

Zdaniem Rady dopuszczenie z granicach terenów 1MN i 3MW górnictwa i wydobywania wynika z lokalizacji tych terenów w obszarze złoża surowców kaolinowych „Żarów” (Kod w systemie MIDAS KA 1103, zasoby geologiczne zatwierdził Prezes Centralnego Urzędu Geologii decyzją nr KZK/012/S/2054/69 z 29 grudnia 1968 r. w ramach Dokumentacji geologicznej złoża kaolinu w Żarowie, z 1968 r.). Złoże nie jest od lat eksploatowane i od lat nie jest też prowadzona w związku z tym żadna działalność górnicza i wydobywcza. Wydana decyzja o lokalizacji złoża dotyczyła dawnej działalności wydobywczej, prowadzonej na tym terenie. W miarę upływu lat i zmian funkcjonalno-przestrzennych na tym obszarze, postępowały podziały geodezyjne działek oraz przekształcenia własnościowe. Na obu wydzielonych w planie terenach funkcjonuje dzisiaj istniejąca zabudowa mieszkaniowa. W obowiązującym planie miejscowym (uchwała nr X/91/2015 z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie: uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w obrębie miasta Żarowa i wsi Łażany), który obowiązywał na tym obszarze przed przyjęciem przedmiotowego planu, również wyznaczono tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej B.7.MN i B.10.MN, przy czym w treści uchwały ani na rysunku planu nie wskazano granic występowania złoża. Biorąc pod uwagę obecny stan prawny i związane z tym wymogi dotyczące obowiązku uwzględnienia występowania złóż w opracowywanych planach miejscowych, przyjęto rozwiązanie, które zapewnia utrzymanie dotychczasowej prawnej i faktycznej funkcji na tych terenach, przy założeniu, że stan własnościowy oraz obecny sposób użytkowania terenów jest istotnym elementem wpływającym na ocenę możliwości wykorzystania zapisów planu miejscowego, ale też ewentualnego wystąpienia o odszkodowania z tytułu obniżenia wartości gruntów.

Nadto wprowadzenie przedmiotowych regulacji jest również następstwem opinii Marszałka Województwa Dolnośląskiego (pismo z dnia 23 października 2023 r. nr DOW-G.II.7634.2753.2023.MK), w którym organ opiniujący zwraca uwagę, że sposób zagospodarowania terenów leżących w granicach udokumentowanego złoża „Żarów” (tj. m.in. wyznaczenie terenu 3MW) spowoduje, że będzie ono trwale niedostępne do eksploatacji. Dopuszczenie górnictwa i wydobywania w granicach terenu 1MN i 3MW realizuje przepisy,

na które powołuje się organ opiniujący tj.- tereny, na którym znajdują się złoża kopalin podlegają ochronie - zgodnie z ustawą Prawo górnicze i geologiczne (art. 95 ust. 1),

- zapewnienie warunków utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalnej gospodarki zasobami środowiska w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w szczególności przez uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin obraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż - zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska (art. 72 ust. 1 pkt 2).

Zapisy planu przenoszą granice występowania złoża, których zakres powierzchniowy biorąc pod uwagę datę wydania decyzji, wymagałby dzisiaj weryfikacji i specjalistycznej ekspertyzy w celu oceny faktycznego obszaru występowania złoża lub stwierdzenia jego braku. Wydana decyzja figuruje w wykazie decyzji w zasobach geologicznych Centralnego Urzędu Geologii i konieczne było jej uwzględnienie zgodnie z wymogami prawa. Przyjęto, że wprowadzone w planie rozwiązania są bezpieczne i rozsądne z perspektywy ochrony interesów prywatnych oraz gminy. W związku z powyższym wprowadzone zapisy stanowią racjonalny i uzasadniony kompromis pomiędzy obecnym stanem zagospodarowania, a możliwym, dopuszczonym użytkowaniem terenu zgodnie z przepisami odrębnymi regulującymi zagadnienia z zakresu wydobywania i ochrony złóż.

Końcowo autor odpowiedzi na skargę podniósł, iż zarzuty wskazane w skardze są nieuzasadnione do wniesienia o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym w skardze zakresie. Zarzuty nie wskazują na istotne naruszenie trybu i zasad sporządzenia planu miejscowego. Przyjęte w planie rozwiązania projektowe wprowadzono w następstwie wyważenia potrzeb społecznych i publicznych, w tym związanych z harmonijnym, zrównoważonym rozwojem przestrzennym gminy, przy uwzględnieniu ochrony środowiska przyrodniczego, zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego i realizacji zadań własnych gminy, w tym inwestycji celu publicznego. Założeniem przyjętych rozwiązań projektowych było również wyważenie interesu indywidualnego i publicznego oraz ochrony stabilności finansowej gminy. Przy kształtowaniu ustaleń planu wzięto pod uwagę strukturę własności i związane z tym konsekwencje prawne i finansowe. Uwzględniono potrzebę rozwoju przestrzennego gminy, przy jednoczesnym zapewnieniu możliwości inwestycyjnych pojedynczych właścicieli gruntów. Wyważono aspekt racjonalnego, uzasadnionego wykorzystania przestrzeni przy uwzględnieniu koniecznych kosztów związanych z realizacją ustaleń planu i zadań własnych gminy. Uwzględniono wymóg równego traktowania podmiotów. Zastosowano zatem zasadę wyważenia z punktu widzenia władztwa planistycznego, konstytucyjnej zasady proporcjonalności i równości przy rozpatrywaniu interesu indywidualnego i interesu publicznego.

W piśmie z dnia 30 grudnia 2024 r. stanowiącym replikę na odpowiedź na skargę pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego podtrzymał zarzuty i wnioski skargi nie podzielając stanowiska Rady Miejskiej w Żarowie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r., poz. 1267) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz.U. z 2024 r., poz. 935, zw. dalej p.p.s.a.).

Po myśli art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. zgodnie, z którą nieważność aktu powoduje także naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Istotne jest także to, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podustawowym, a zatem

są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 259).

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 4 kwietnia 2024 r. nr LXVII/515/2024 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla północnej części miasta Żarów. Badając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że zakwestionowany przez Wojewodę Dolnośląskiego jej § 16 ust. 4 pkt 4 we fragmencie: „przy czym obowiązuje wymóg instalowania separatorów substancji ropopochodnych na odpływach wód opadowych ze szczególnie utwardzonych placów postojowych i manewrowych oraz parkingów” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 3 i pkt 11 rozporządzenia polegającym na przekroczeniu kompetencji do określenia zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego oraz zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, poprzez ustalenie, bez podstawy prawnej, nakazów dotyczących instalowania urządzeń oczyszczających wody odpadowe tj. separatorów na terenach, na których istnieje niebezpieczeństwo zanieczyszczenia wód opadowych substancjami ropopochodnymi.

W kontekście powyższego, Sąd w składzie orzekającym podziela stanowisko wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 maja 2024 r. (sygn. akt II SA/Wr 124/24), że zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. organ planistyczny zobowiązany jest do uwzględnienia wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Określenie w planie miejscowym zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. jest obowiązkiem organu opracowującego ten akt prawa miejscowego. Przy przeznaczaniu terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy organ planistyczny zobowiązany jest do kierowania się nie tylko zasadą ładu przestrzennego, ale także do uwzględnienia zasady zrównoważonego rozwoju. Definicja legalna zrównoważonego rozwoju została zawarta w art. 3 pkt 50 p.o.ś. Ustawodawca rozumie przez to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Dokonując oceny przyjętych przez organ uchwałodawczy gminy rozwiązań nie sposób tracić z pola widzenia także faktu, iż w planowaniu przestrzennym należy uwzględniać potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.). Dalej trzeba także mieć na względzie, że § 4 pkt 3 lit. a rozporządzenia wskazuje, że w projekcie tekstu planu miejscowego ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające między innymi z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 p.o.ś. Art. 72 ust. 1 pkt 3 p.o.ś. nakazuje zapewnić w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska w szczególności przez między innymi zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni.

Trzeba jednak także pamiętać, że zgodnie z art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607; z 2006 r. nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie dominuje pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym, zgodnie z którym zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Nadto, również powszechnie, przyjmuje się, że normy kompetencyjne należy interpretować ściśle, co prowadzi do zakazu wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK

2000/5/141) wyjaśnił, że „stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy - wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy - przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych.

Oceniając zatem część zarzutów skargi, z uwzględnieniem dotychczasowych uwag, rzeczą Sądu było rozważenie, czy nałożone uchwałą obowiązki w zakresie § 16 ust. 4 pkt 4 we fragmencie: „przy czym obowiązuje wymóg instalowania separatorów substancji ropopochodnych na odpływach wód opadowych ze szczelnie utwardzonych palców postojowych i manewrowych oraz parkingów” zostały podjęte w ramach, czy z przekroczeniem kompetencji rady gminy, przekazanej jej przez ustawodawcę. W tym kontekście za uzasadnione należy uznać twierdzenia Wojewody kwestionujące prawidłowość przyjęcia przez Radę Miejską w Żarowie nakazów dotyczących instalowania separatorów substancji ropopochodnych na odpływach wód opadowych ze szczelnie utwardzonych palców postojowych i manewrowych oraz parkingów. Upoważnienie rady gminy do wprowadzenia do planu miejscowego regulacji nakładających obowiązki w zakresie sposobu zabezpieczenia terenu przed substancjami ropopochodnymi lub innymi substancjami chemicznymi, a także neutralizowania zanieczyszczeń przed ich wprowadzeniem do kanalizacji nie znajduje umocowania w przepisach u.p.z.p. W szczególności, nie wynika ono z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., uprawniającego do określania w planie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, uszczegółowionego w § 4 ust. 3 rozporządzenia ani też z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. uprawniającego do określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, uszczegółowionego treścią § 4 pkt 9 rozporządzenia. W granicach uprawnień przyznanych tymi przepisami - także ze względu na regulacje prawne zawarte w odrębnych przepisach - nie mieszczą się kompetencje rady do nakładania w planie miejscowym wskazanych wyżej obowiązków na inne podmioty. Nadto obowiązki dotyczące oczyszczania ścieków komunalnych, a także odprowadzania wód opadowych i roztopowych zostały uregulowane w przepisach odrębnych, które określają tryb nakładania tych obowiązków, tj. w ustawie Prawo wodne, ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych oraz rozporządzeniu Ministra Budownictwa z dnia 14 lipca 2006 r. w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawcy ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania do kanalizacji. W konsekwencji uznać należy, że zakwestionowane uregulowania spornej uchwały nie mają ustawowej podstawy prawnej i wykraczają poza sferę, którą rada gminy może regulować w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Tym samym nie mogą ostać się w obrocie prawnym, albowiem nie stanowią przejawu władztwa planistycznego gminy przyznanego art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 10 u.p.z.p. oraz wkraczają w materię uregulowaną w przepisach odrębnych.

Sąd podzielił również twierdzenia Wojewody co do konieczności stwierdzenia nieważności § 19 ust. 2 pkt 2, § 19 ust. 4 pkt 2, § 20 ust. 2 pkt 4 i § 20 ust. 4 pkt 2 zaskarżonej uchwały. W tym kontekście trzeba zauważyć, że art. 15 ust. 2 pkt 1 w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W orzecznictwie zasadnie przyjmuje się, że obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oznacza konieczność sprecyzowania sposobu jego przyszłego zagospodarowania i wykorzystania poprzez takie sformułowania, które jednoznacznie wskazują, jaką funkcję ma dany teren pełnić. Nie oznacza to oczywiście, że ten sam teren nie może mieć w planie różnego przeznaczenia, a tym samym, że niedopuszczalne jest ustalenie dla jednego terenu różnych funkcji. Dla jednego terenu mogą być wprowadzone mieszane oznaczenia przeznaczenia. Przy czym w orzecznictwie wskazuje się, że warunkiem takiego rozwiązania jest ustalenie, iż funkcje te wzajemnie się nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne (por. wyroki NSA z 23 lutego 2012 r., II OSK 2551/11 oraz 10 maja 2017 r., II OSK 1649/16). Dodatkowo podkreśla się także, że przeznaczenie terenu musi być określone w planie w sposób jednoznaczny. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonywania prawa własności, zatem dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego

(arbitralnego) i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu (por. wyrok NSA z 3 grudnia 2019 r., II OSK 2648/19).

W niniejszej sprawie odczyt zaskarżonej uchwały prowadzi do wniosku, że mocą § 19 ust. 1 uchwały dla terenów oznaczonych na rysunku planu miejscowego symbolami: 1MN, 2MN i 3MN, ustalono przeznaczenie terenu - teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wraz z elementami zagospodarowania towarzyszącego. Z kolei w § 19 ust. 2 pkt 2 uchwały jako przeznaczenie uzupełniające dla tych terenów dopuszczono górnictwo i wydobywanie. Zgodnie z § 19 ust. 4 pkt 2 uchwały górnictwo i wydobywanie dopuszcza się wyłącznie na fragmencie terenu 1MN - w obszarze złoża surowców kaolinowych „Żarów”, zgodnie z rysunkiem planu miejscowego, przy czym obowiązuje uwzględnienie ustaleń określonych w § 10 pkt 14.

W § 20 ust. 1 uchwały dla terenów oznaczonych na rysunku planu miejscowego symbolami: 1MW, 2MW i 3MW, ustalono przeznaczenie terenu: tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, wraz z elementami zagospodarowania towarzyszącego. W § 20 ust. 2 pkt 4 uchwały jako przeznaczenie uzupełniające dla tych terenów dopuszczono górnictwo i wydobywanie. Zgodnie zaś z § 20 ust. 4 pkt 2 uchwały górnictwo i wydobywanie dopuszcza się wyłącznie na terenie 3MW, który zlokalizowany jest w obszarze złoża surowców kaolinowych „Żarów”, zgodnie z rysunkiem planu miejscowego, przy czym obowiązuje uwzględnienie ustaleń określonych w § 10 pkt 14. Zgodnie z § 10 pkt 14 uchwały część obszaru objętego planem zlokalizowana jest, zgodnie z rysunkiem planu miejscowego, w obszarze złoża surowców kaolinowych „Żarów”. Nadto teren oznaczony na rysunku jako teren 3MW w całości pokrywa się z obszarem złoża, zaś teren 1MN częściowo. Analiza powyżej wskazanych regulacji wskazuje jednoznacznie, że na tych samych terenach dopuszczono zabudowę mieszkaniową wielorodzinną (albo mieszkaniową jednorodziną) oraz górnictwo i wydobywanie.

Wiadomym jest, że w planie miejscowym możliwe jest przypisanie jednemu terenowi różnego przeznaczenia. Nie można jednak za prawidłową uznać sytuacji, gdy ustanowione przez gminnego przewodniczącego przeznaczenie danego terenu wzajemnie się wyklucza. Bez głębszych rozważań uznać przecież trzeba, że przeznaczenie terenu pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną czy wielorodzinną wyklucza jednocześnie przypisanie terenowi funkcji w postaci górnictwa i wydobywania. W istocie zatem teren, o którym mowa we wskazanych regulacjach planu posiada podwójne - wykluczające się przeznaczenie. W takim stanie sprawy dopuszczenie górnictwa i wydobywania spowoduje niemożliwość realizacji funkcji podstawowej tj. zabudowę mieszkaniową wielorodzinną czy jednorodziną. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, na który zwraca uwagę Rada Miejska Żarowa, że przedmiotowy teren jest już zabudowany, zatem już w chwili podejmowania uchwały nie była możliwa eksploatacja złoża. Co więcej funkcję mieszkaniową dla tego terenu przewidywał wcześniej obowiązujący plan miejscowy. W niniejszej sprawie wolą uchwałodawcy było zabezpieczenie istniejącego złoża, jednakże dokonano tego z naruszeniem obowiązujących regulacji.

Zaznaczyć też przyjdzie, że słuszne jest stanowisko Wojewody zaprezentowane w piśmie stanowiącym ripostę na odpowiedź na skargę, że „Takiego sposobu ustalenia przeznaczenia terenów nie usprawiedliwia w żadnym stopniu fakt, że tereny te w istocie są zlokalizowane w obszarze złoża. Dla „spełnienia obowiązku uwzględnienia występowania złóż w opracowywanych planach miejscowych wystarczające jest ich ujawnienie w planie miejscowym, nie zaś dopuszczenie działalności górniczej i wydobywczej na tego rodzaju terenach. W szczególności kwestionowane regulacje uchwały należy uznać za pozbawione podstaw faktycznych w sytuacji, gdy złoża nie jest od lat eksploatowane i od lat nie jest też prowadzona na tych terenach żadna działalność górnicza i wydobywcza, co w odpowiedzi na skargę Gmina wprost przyznała. Dopuszczenie zaś określonego rodzaju przeznaczenia terenu „na wszelki wypadek” lub „na przyszłość” stwarza 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”.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny - uznając stwierdzone przez Wojewodę naruszenia prawa za istotne - stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Rozstrzygnięcie zawarte w pkt. II znajduje zaś swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 200 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 265 ze zm.).