



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 lipca 2013 r.

Poz. 4555

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 134/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 25 kwietnia 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz

Sędziowie:

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski – sprawozdawca

Protokolant:

Marta Klimczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 11 kwietnia 2013 r.

sprawy ze skargi ZETKAMA S.A.

na uchwałę Rady Miejskiej w Kłodzku

z dnia 31 maja 2012 r. nr XXII/236/2012

w przedmiocie zmiany części „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego między: rzeką Nysą Kłodzką, ul. Śląską, terenami kolei, ul. Wojciecha Korfańtego, rzeką Nysą Kłodzką, ulicą Podgrodzie, granicami fortu Owcza Góra, zabudową przy ul. Śląskiej, ulicą Karola Miarki, ulicą Henryka Sienkiewicza, ulicą Kwiatową, potokiem Jawornik, granicami miasta, terenami wojskowymi i ulicą Stanisława Wyspiańskiego w Kłodzku” oraz części „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zabudowy mieszkaniowej obszaru osiedla „Owczka Góra” w Kłodzku”

- I. stwierdza nieważność § 7 ust. 1 pkt 1 lit. b we fragmencie „z wykluczeniem usług handlu” oraz § 11 ust. 1 pkt 1 lit. b we fragmencie „z wykluczeniem usług handlu” zaskarżonej uchwały;
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie wskazanym w punkcie I sentencji niniejszego wyroku;
- III. zasądza od Gminy Miejskiej Kłodzko na rzecz strony skarżącej kwotę 557,00 (słownie: pięćset pięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu poniesionych kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

W dniu 31 maja 2012 r. Rada Miejska w Kłodzku podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i art. 14 ust. 8, art. 20 ust. 1, art. 27 i art. 29 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.”, po stwierdzeniu zgodności z obowiązującym „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Kłodzko”, uchwalonym uchwałą Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 21 września 2000 r. nr XXXVI/209/2000, uchwałą nr XXII/236/2012 w sprawie zmiany części „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego między: Rzeką Nysą Kłodzką, ulicą Śląską, terenami kolei, ulicą Wojciecha Korfantego, Rzeką Nysą Kłodzką, ulicą Podgrodzie, granicami fortu Owcza Góra, zabudową przy ulicy Śląskiej, ulicą Karola Miarki, ulicą Henryka Sienkiewicza, ulicą Kwiatową, potokiem Jawornik, granicami miasta, terenami wojskowymi i ulicą Stanisława Wyspiańskiego w Kłodzku” oraz części „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zabudowy mieszkaniowej obszaru osiedla „Owcza Góra” w Kłodzku” w zakresie zmiany przeznaczenia terenów bezpośrednio przyległych do fortu Owcza Góra oraz terenów przy ulicy Śląskiej.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na powyższą uchwałę wniosła ZETKAMA S.A., domagając się stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w jakim uchwała ta wyłącza możliwość prowadzenia działalności handlowej na terenach oznaczonych na rysunku planu miejscowego jako A9.MW-U oraz B5.P/U, tj. w zakresie § 7 ust. 1 pkt 1b in fine oraz § 11 ust. 1 pkt 1b in fine, oraz zasądzenia na rzecz strony skarżącej kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Zaskarżonej uchwale strona zarzuciła naruszenie: 1. art. 1 ust. 2 pkt 1, 6 oraz 9 u.p.z.p., poprzez nieuwzględnienie przez organ planistyczny zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym wymagań ładu przestrzennego, walorów ekonomicznych przestrzeni, prawa własności (użytkowania wieczystego) nieruchomości objętych zmianą oraz potrzeb interesu publicznego w tym zakresie, a w konsekwencji niezastosowanie powyższych norm prawnych; 2. art. 9 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p. poprzez naruszenie przez organ planistyczny postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Kłodzka; 3. art. 1 ust. 2 pkt 7 oraz art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 20, art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez przekroczenie przez organ planistyczny przyznanej mu na mocy przepisów u.p.z.p. władztwa planistycznego i w konsekwencji nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności (użytkowania wieczystego) nieruchomości położonych na terenach oznaczonych w miejscowym planie jako A9.MW-U oraz B5.P/U; 4. art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. poprzez wewnętrznie sprzeczne określenie przez organ planistyczny przeznaczenia nieruchomości położonych na terenach oznaczonych jako A9.MW-U oraz B5.P/U; 5. art. 17 pkt 12 i 13 w związku z art. 19 ust. 2 u.p.z.p. poprzez nieuzasadnione uwzględnienie przez Burmistrza Miasta Kłodzka, przy niezmiennych okolicznościach faktycznych, uwag wniesionych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na skutek jego wyłożenia po raz trzeci do publicznego wglądu (w związku z korektami wprowadzonymi do tekstu i rysunku planu dotyczącymi postanowień odnoszących się do obiektów podlegających ochronie konserwatorskiej, doprecyzowania postanowień odnoszących się do zasad i warunków scalania oraz podziału nieruchomości oraz związanymi z ujednoczeniem postanowień dotyczących powierzchni działek), które to uwagi dotyczyły wyłączenia dopuszczalności prowadzenia na terenach oznaczonych w projekcie planu jako B5.P/U, B7.MW-U i A9.MM-U działalności handlowej, podczas gdy uwagi strony skarżącej wniesione w toku procedury planistycznej w przedmiocie dopuszczalności prowadzenia na tych terenach działalności o takim charakterze zostały przez Burmistrza uwzględnione; 6. art. 19 ust. 1 i ust 2 u.p.z.p. poprzez uznanie przez organ planistyczny, że na skutek korekt wprowadzonych do projektu planu określonych w punkcie 5 zachodziła konieczność jego ponownego wyłożenia do publicznego wglądu w całości, jak również poprzez zaniechanie przez organ planistyczny ponownego wyłożenia do publicznego wglądu projektu planu, pomimo istotności wprowadzonych do niego zmian wynikających z uwzględnienia przez Burmistrza zgłoszonych uwag w ramach trzeciego wyłożenia projektu do publicznego wglądu (tj. wyłączenia możliwości prowadzenia działalności handlowej na terenach oznaczonych w planie symbolami A9.MW-U oraz B5.P/U i w konsekwencji pozbawienie strony skarżącej uprawnienia do kwestionowania ustaleń przyjętych w planie w tym zakresie, określonego w przepisie art. 18 ust. 1 u.p.z.p. W uzasadnieniu skargi skarżąca Spółka podniosła, że zmiany poprzednio obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zainicjowane zostało przez stronę skarżącą, która wystąpiła o zmianę przeznaczenia nieruchomości, do których posiada prawo użytkowania wieczystego, położonych na obszarze oznaczonym w tym planie symbolami A17P oraz B2P, których podstawowym przeznaczeniem była działalność przemysłowa (tj. nieruchomości położonych w Kłodzku przy ul. Śląskiej, stanowiących działki gruntu: nr 3 (obręb Twierdza, księga wieczysta

sta: SW1K/00044345/9); nr 7/1, 7/3, 8/3, 8/4, 8/5, 8/6 i 8/7 (obręb Twierdza, księga wieczysta: SW1K/00041769/6); nr 33 (obręb Zacisze, księga wieczysta: SW1 K/00041769/6). Wobec zaprzestania przemysłowego wykorzystywania przez stronę skarżącą powyżej wskazanych nieruchomości, co stanowiło konsekwencję przeniesienia w 2007 r. prowadzonej przez nią działalności produkcyjnej poza obszar Miasta Kłodzka (należy przy tym wskazać, że decyzję o zmianie lokalizacji ośrodka produkcyjnego determinował w głównej mierze wysoki stopień uciążliwości prowadzonej działalności dla lokalnej społeczności oraz środowiska przyrodniczego), strona skarżąca wniosła o zrewidowanie dotychczasowego przeznaczenia terenów położonych przy ul. Śląskiej. Wniosek był o tyle uzasadniony, że dotychczasowe postanowienia planu nie przewidywały możliwości innego zagospodarowania tych terenów niż na cele przemysłowe, natomiast lokalizacja powyższych nieruchomości w centrum miasta wymuszała ich wykorzystywanie w sposób zgodny i spójny z otoczeniem i pozostałą zabudową miasta.

Uchwalenie zaskarżonego planu miejscowego poprzedzone było trzykrotnym wyłożeniem jego projektu do publicznego wglądu. W wyniku pierwszego wyłożenia projektu planu strona skarżąca wniosła o rozszerzenie projektowanego przeznaczenia terenów oznaczonych w projekcie symbolami A9.P/U oraz B5.P/U o funkcję mieszkaniową z możliwością adaptacji istniejących obiektów na usługowo-mieszkalne oraz dopuszczalność lokalizacji na tym obszarze usług wielkopowierzchniowych do 2.000 m² (pismo z dnia 3 lutego 2010 r., złożone w Urzędzie Miasta w Kłodzku w dniu 4 lutego 2010 r.). Zgłoszone przez stronę skarżącą uwagi do projektu planu zostały w dużej mierze nieuwzględnione z uwagi na konieczność sformułowania jego ustaleń w sposób jednoznaczny oraz niezasadność łączenia funkcji produkcyjnych terenów wraz z funkcjami mieszkaniowymi, umotywowaną potencjalną uciążliwością przemysłu dla mieszkańców. Jednocześnie w związku z wniesieniem przez stronę skarżącą uwagi do projektu planu dotyczącej dopuszczalności lokalizacji na wskazanych powyżej terenach usług wielkopowierzchniowych do 2.000 m², Burmistrz Miasta Kłodzka poinformował stronę skarżącą, że takie przeznaczenie tych terenów jest zgodne z pozostałymi postanowieniami i ustaleniami projektu planu i uwaga strony skarżącej w tym zakresie została uwzględniona (Dowód: pismo strony skarżącej z dnia 3 lutego 2010 r. złożone w Urzędzie Miasta w Kłodzku w dniu 4; pismo Burmistrza Miasta Kłodzka z dnia 12 lutego 2010 r. (WMVI73220/XVIII/52/2010)). W związku z ponownym wyłożeniem projektu planu do publicznego wglądu, co stanowiło konsekwencję uchwały Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 27 maja 2010 r. Nr LII/526/2010 w sprawie dokonania zmian w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na mocy której ograniczono przeznaczenie terenów oznaczonych w projekcie planu symbolami A9.P/U oraz B5.P/U do usług z wyłączeniem usług handlu, strona skarżąca zgłosiła uwagi do projektu planu dotyczące: 1) wydzielenia z terenu oznaczonego symbolem B5.P/U, tj. części działki o numerze 33, jako odrębnej jednostki planu, budynku wpisanego do rejestru zabytków oznaczonego symbolem G9 wraz z terenem powierzchni min. 1.000 m² z jednoczesnym przeznaczeniem tego terenu pod zabudowę mieszkaniową i usługową z dopuszczeniem usług handlu, 2) pozostawienia na pozostałym terenie oznaczonym w projekcie planu symbolem B5.P/U funkcji produkcyjnej i usługowej z dopuszczeniem usług handlu, 3) likwidacji na obszarze oznaczonym w projekcie planu symbolem A9.P/U funkcji produkcyjnej i wprowadzenie funkcji mieszkaniowej i usługowej z dopuszczeniem usług handlu. Zgłoszone przez stronę skarżącą i wskazane powyżej uwagi do projektu planu zostały przez Burmistrza Miasta Kłodzka w całości uwzględnione, a ponadto wskazano, że takie „zagospodarowanie przedmiotowego terenu pozwoli na stworzenie spójnej struktury funkcjonalno-przestrzennej przyczyniając się do harmonijnego rozwoju obszaru przyległego do fortu Owcza Góra” (Dowód: pismo strony skarżącej z dnia 14 lipca 2011 r.; pismo Burmistrza Miasta Kłodzka z dnia 12 sierpnia 2011 r. (WMVII/73220/XVII/108/2011)). W wyniku wprowadzenia do projektu planu korekt dotyczących ustaleń związanych z obiektami podlegającymi ochronie konserwatorskiej, doprecyzowaniem zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości oraz ujednoczeniem postanowień dotyczących powierzchni działek, został on po raz trzeci wyłożony do publicznego wglądu (dyskusja publiczna odbyła się w dniu 21 grudnia 2011 r., natomiast termin wnoszenia uwag do projektu planu ustalono na dzień 20 stycznia 2012 r.). W związku z powyższym do projektu planu zgłoszonych zostało 241 uwag, z których wszystkie zostały złożone przez środowisko kupieckie i dotyczyły wyłączenia możliwości prowadzenia na obszarze oznaczonym w projekcie planu symbolami B5.P/U, B7.MW-U, A9.MW-U działalności handlowej. Wszystkie powyżej wskazane uwagi zostały przez Burmistrza uwzględnione (zarządzenie Burmistrza Miasta Kłodzka nr 13/2012 z dnia 6 lutego 2012 r.) i w konsekwencji na powyżej wskazanych terenach wprowadzono całkowity zakaz prowadzenia działalności handlowej. Uwzględnienie uwag do projektu planu wniesionych przez środowisko kupieckie zostało natomiast uzasadnione koniecznością ochrony istniejących miejsc pracy w usługach handlu tworzonych przez indywidualnych przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie miasta Kłodzka. Mając powyższe na uwadze, strona wskazała, że w ocenie Burmistrza Miasta Kłodzka potrzeba ochrony dotychczasowych miejsc pracy, która

stała się wyłącznym uzasadnieniem podjętej przez niego decyzji w przedmiocie uwzględnienia uwag do projektu planu wniesionych przez środowisko kupieckie nie istniała od momentu wszczęcia procedury planistycznej, skoro zarówno w lutym 2010 r., jak i w sierpniu 2011 r. kiedy to uwagi strony skarżącej dotyczące możliwości lokalizacji działalności handlowej na przedmiotowych terenach były w pełni przez Burmistrza akceptowane, a pojawiła się dopiero z chwilą wniesienia przez środowisko kupieckie uwag do projektu planu. Jednocześnie podkreślono okoliczność, że strona skarżąca została pozbawiona możliwości wyrażenia swojego stanowiska w formie uwag, gdyż projekt planu umożliwiający ich wnoszenie wyłożony do publicznego wglądu jako ostatni uwzględniał dotychczasowe uwagi strony skarżącej zgłoszone w piśmie z dnia 12 lipca 2011 r. Zgodnie natomiast z przepisem art. 18 ust. 1 u.p.z.p. uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu wyłożonym do publicznego wglądu. Projekt miejscowego planu uwzględniający uwagi zgłoszone w wyniku wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu po raz trzeci (241 uwag w tym samym przedmiocie zgłoszonych przez środowisko kupieckie) został następnie przedstawiony Radzie Miejskiej w Kłodzku do uchwalenia, która w dniu 31 maja 2012 r. podjęła zaskarżoną uchwałę.

Ponadto strona skarżąca wskazała, że zgodnie z przepisem art. 1 ust. 2 pkt 1, 6, 7 oraz 9 u.p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza: wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury; walory ekonomiczne przestrzeni; prawo własności oraz potrzeby interesu publicznego. Przepis ten, wprowadza zatem nakaz uwzględniania przez organ planistyczny zarówno w toku procedury zmierzającej do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i w samej treści tego planu określonych w tym przepisie wartości pozwalających tym samym na osiągnięcie założonych przez ustawodawcę celów stanowiących kompromis pomiędzy niejednokrotnie sprzecznymi interesami podmiotów, na które miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oddziałuje. Powyższa norma prawna statuuje tym samym fundamentalne zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego, których uwzględnienie stanowi warunek uznania miejscowego planu za sporządzony zgodnie z przepisami (zasadami) planowania przestrzennego. Rada Miejska w Kłodzku określając przeznaczenie nieruchomości (do których stronie skarżącej przysługuje prawo użytkowania wieczystego) położonych w granicach obszarów oznaczonych w planie symbolami A9.MW-U oraz B5.P/U nie uwzględniła powyższych wytycznych, czym dopuściła się naruszenia przepisu art. 1 ust. 2 pkt 1, 6, 7 oraz 9 u.p.z.p. poprzez jego niezastosowanie, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w żądanym zakresie w związku z przepisem art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym definiuje „ład przestrzenny” jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (art. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Z definicji tej jednoznacznie wynika, że dla spełnienia wymogów ładu przestrzennego nie jest wystarczające zachowanie spójności zabudowy na określonym terenie (poprzez odpowiednie skonstruowanie w tym zakresie ustaleń miejscowego planu), ale także zachowanie jednolitości funkcji (przeznaczenia) terenów położonych blisko siebie i odznaczających się takimi samymi cechami, przy uwzględnieniu naturalnych uwarunkowań tych terenów. W sprzeczności z zasadą uwzględnienia przez organ planistyczny wymagań ładu przestrzennego pozostaje zatem uchwalenie takiej zmiany planu, która skutkuje wyłączeniem określonego terenu zabudowanego z dostatecznie jednolitego pasa zabudowań i niczym nieuzasadnione objęcie go zakazem prowadzenia na nim działalności handlowej, która zgodnie z obowiązującym prawem wykonywana jest na terenach sąsiednich. Należy przy tym podkreślić, że to przede wszystkim funkcja (przeznaczenie) terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, determinuje następnie jego zewnętrzną (wizualną) stronę, w tym zabudowę tego terenu, decydując o zachowaniu (lub niezachowaniu) ładu przestrzennego. Ustalenia zaskarżonego planu, bez uzasadnionych merytorycznie przesłanek, powodują wyłączenie na obszarach oznaczonym A9.MW-U oraz B5.PAJ dopuszczalności prowadzenia działalności handlowej, podczas gdy jej wykonywanie jest dopuszczone na pozostałych terenach położonych wzdłuż ul. Śląskiej. Teren oznaczony symbolem A11.MW/U, bezpośrednio sąsiadujący z terenem A9.MW-U, przeznaczony został w zaskarżonym planie pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną (przeznaczenie podstawowe) z przeznaczeniem towarzyszącym (m.in.) nieuciążliwych usług związanych z obsługą i zaopatrzeniem ludności (a zatem także usług handlowych). Dotyczy to także obszaru graniczącego z terenem A9.MW-U od strony północnej znajdującego się przy ul. Wojciecha Korfatego) oznaczonym symbolem A7.MW/U, któremu także o przeznaczenie: zabudowa mieszkaniowa wielorodzinną (przeznaczenie podstawowe) z przeznaczeniem towarzyszącym (m.in.) nieuciążliwe usługi związane z obsługą i zaopatrzeniem ludności. Dla obszarów znajdujących się przy ul. Śląskiej okalających teren B5.P/U (z wyłączeniem terenu B7.MW-U, na którym podobnie jak w przypadku terenu A9.MW-U oraz B5.P/U wyłączono możliwość prowadzenia handlu), tj. B3-U oraz B3.U/M i B4.MW/MN/U, których przeznaczenie określa miejscowy plan objęty uchwałą nr XLIX/407/2006 Rady Miejskiej

w Kłodzku z dnia 30 marca 2006 r., przewidziano odpowiednio, dla terenu B3.U/M przeznaczenie podstawowe pod zabudowę usługową z dopuszczalnym przeznaczeniem – funkcją mieszkaniową oraz, dla terenu B4.MW/MN/U przeznaczenie podstawowe pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i jednorodziną z dopuszczalnym przeznaczeniem – usług podstawowych nieuciążliwych związanych z obsługą i zaopatrzeniem ludności. Powyższe w oczywisty sposób wskazuje – zdaniem strony skarżącej – że organ planistyczny określając przeznaczenie terenów, na których położone są należące do strony skarżącej budynki i nieruchomości (w stosunku do których strona skarżąca dysponuje prawem wieczystego użytkowania) dopuścił się naruszenia wymagań ładu przestrzennego, pozwalając – poprzez wyłączenie dopuszczalności prowadzenia działalności handlowej na obszarze A9.MW-U oraz B5.P/U – na powstanie niczym nieuzasadnionej „luki” w przeznaczeniu tych terenów na cele handlowe. Takie ustalenia planu prowadzą w konsekwencji do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów posiadających tytuł prawny do podobnych gruntów. W ramach zasadniczo jednolitego pasa zabudowy po obu stronach ul. Śląskiej, które to tereny przeznaczono dla celów mieszkaniowych i usługowych, wprowadzenie zakazu prowadzenia działalności handlowej na nieruchomościach użytkowanych przez stronę skarżącą oraz w budynkach na nich usytuowanych stanowiących jej własność prowadzi do bezprawnego ograniczenia w wykonywaniu prawa własności stroną skarżącą.

W związku z powyższym, strona skarżącą podkreśliła, że wskazane przez Burmistrza Miasta Kłodzka uzasadnienie uwzględnienia uwag wniesionych przez środowisko kupieckie i w konsekwencji uzasadnienie wyłączenia możliwości prowadzenia na wskazanych terenach działalności handlowej polegające na ochronie dotychczasowych miejsc pracy utrzymywanych przez indywidualnych przedsiębiorców nie może zostać uznane za wiarygodne, a podjęta przez Burmistrza decyzja w tym przedmiocie winna zostać zakwalifikowana jako dowolna, tj. podjęta z naruszeniem przyznanych mu kompetencji oraz realizująca wyłącznie indywidualne interesy wąskiego grona przedsiębiorców lokalnych. W każdym przypadku zgłaszania przez stronę skarżącą uwag do projektu planu, których przedmiotem było dopuszczenie możliwości lokalizacji na terenach oznaczonych w projekcie planu symbolami A9.MW-U oraz B5.P/U działalności handlowej, uwagi te były przez Burmistrza akceptowane i wprowadzane do projektu planu (zwłaszcza w przypadku uwag zgłoszonych w piśmie z lipca 2011 r.). W okresie półrocznym, tj. od sierpnia 2011 r. do lutego 2012 r. nie nastąpiła natomiast taka zmiana okoliczności, która spowodowałaby nagłą konieczność ochrony dotychczasowych miejsc pracy. Niezależnie od powyższego dopuszczenie możliwości prowadzenia działalności handlowej na określonym obszarze w Żaden sposób nie wpływa na dotychczas utrzymywane przez lokalnych przedsiębiorców miejsca pracy, co więcej rozwój działalności handlowej może przyczynić się do tworzenia coraz to większej liczby nowych miejsc pracy.

Ponadto u.p.z.p. nakazuje uwzględnić w toku procedury planistycznej, jak i w samej treści miejscowego planu takie czynniki jak walory ekonomiczne przestrzeni oraz potrzeby interesu publicznego. Poprzez ekonomiczne walory przestrzeni należy rozumieć te cechy przestrzeni, które można określić w kategoriach ekonomicznych (art. 2 pkt 17 u.p.z.p.). Bezspornym pozostaje, że terenom poprzemysłowym oznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego symbolami A9.MW-U oraz B5.P/U wykazujących wysoki stopień ekonomicznej przydatności wyrażającej się w możliwości ich wykorzystania do zróżnicowanych celów, powinno się zapewnić – przy zachowaniu wymagań ładu przestrzennego – możliwie szerokie przeznaczenie w planie miejscowym. Konsekwencją nieuzasadnionego i nieracjonalnego wyłączenia dopuszczalności wykorzystania tych terenów na cele handlowe jest pozbawienie lokalnego społeczeństwa oraz turystów dostępu do wysokiej jakości usług i towarów, a jednocześnie pozbawienie samego miasta Kłodzka korzyści wynikających z lokowania na tych terenach nowych inwestycji, które mogłyby zostać podjęte, gdyby dopuszczono możliwość wykorzystania tych terenów na cele handlowe. Wobec powyższego w pełni uzasadniony pozostaje stawiany organowi planistycznemu zarzut polegający na całkowitym zaniechaniu uwzględnienia ekonomicznych walorów przestrzeni przy dokonywanej zmianie przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami A9.MW-U oraz B5.P/U w planie. W ścisłym związku z powyższym pozostaje naruszenie przez Radę zasad planowania przestrzennego poprzez nieuwzględnienie interesu publicznego, przez który należy rozumieć cel dążeń i działań uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub społecznych lokalności. Dostęp do usług handlu stanowiących tę kategorię usług, z których przeciętny mieszkaniec korzysta najczęściej z uwagi na ich niezbędny w codziennym funkcjonowaniu charakter, powinien być możliwie szeroki, zaś tereny, które pierwotnie przeznaczono pod tego rodzaju działalność (postanowienia studium) winny być w tym celu wykorzystywane, także z uwagi na możliwość realizacji ich ekonomicznego potencjału. Wprowadzenie zakazu prowadzenia działalności handlowej na obszarach znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie z terenami mieszkalnymi prowadzi do pozbawienia lokalnej społeczności możliwości dokonywania korzystnych wyborów co do nabywania określonych dóbr konsumpcyjnych, prowadząc do jednoczesnego zmniejszenia atrakcyjności miasta

dla ludności napływającej. Kwestionowane ustalenia planu bezpośrednio godzą zatem w interes publiczny rozumiany jako interes lokalnej społeczności oraz w interes miasta Kłodzka, stanowiąc realizację interesów wąskiej i nielicznej grupy mieszkańców zainteresowanych w gospodarczego rozwoju miasta Kłodzka oraz interesu samego Burmistrza Miasta.

Zgodnie z przepisem art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, a ponadto, zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga uprzedniego stwierdzenia zgodności jego ustaleń z post studium. Uzasadnione pozostaje zatem wskazanie, że poprzez wyłączenie możliwości lokalizacji na terenach oznaczonych w planie symbolami A9.MW-U oraz B5.P/U organ planistyczny dopuścił się naruszenia ustaleń studium warunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Kłodzka, a następnie pomimo istnienia tej niezgodności stwierdzona została zgodność zaskarżonej uchwały z ustaleniami studium. Zgodnie z określonymi w studium kierunkami zagospodarowania przestrzennego miasta (punkt 6), ekonomiczne cele rozwoju miasta wyrażają się w kształtowaniu mechanizmów stymulujących efektywny i wielostronny rozwój gospodarczy, zaś cele społeczne obejmują poprawę standardu życia lokalnej społeczności, w szczególności poprzez zapewnienie mieszkańcom odpowiedniej ilości i jakości usług. W tym kontekście, podążając za wskazanymi w studium kierunkami rozwoju miasta Kłodzka, całkowicie nieuprawnione pozostaje pozbawienie określonych terenów funkcji handlowej, bez wskazania istnienia ku temu uzasadnionych przyczyn, zważywszy jednocześnie na okoliczność, że sporny obszar oznaczono w studium jako tereny 2/2a, tj. teren o mieszkaniowo-usługowym kierunku zagospodarowania. Jednocześnie, studium określając kierunki zagospodarowania przestrzennego w strefie terenów osadniczych (punkt 6.4.1. podpunkt 3 h), wskazuje, że w celu osiągnięcia pożądaných efektów w zagospodarowaniu przestrzennym terenów położonych w strefach rozwoju osadnictwa winny być podjęte działania takie jak: popieranie i wspomaganie inicjatyw przyczyniających się do rozwoju miasta Kłodzko, tj. działalności przemysłowej, działalności gospodarczej i usługowej oraz działalności turystycznej, popieranie i wspomaganie inicjatyw zmierzających do wzrostu różnorodnej działalności o wysokim standardzie wyposażenia i jakości obsługi mieszkańców oraz rozwoju ruchu turystycznego, rehabilitacja zdewastowanych obszarów w celu zmiany ich przeznaczenia, np. na działalność gospodarczą turystyczną. Strona skarżąca wskazała przy tym, że działalność handlowa stanowi nieodzowny czynnik rozwoju, wzrostu konkurencji i poprzez to poprawy jakości świadczonych usług (towarów). Ponadto, jedynie na cele działalności handlowej możliwa jest stosunkowo szybka, prosta i przynosząca wymierne korzyści ekonomiczne adaptacja budynków istniejących i niewykorzystywanych zgodnie z ich pierwotnym przeznaczeniem, tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie. Tym samym, uwzględniając wytyczone w studium kierunki zagospodarowania przestrzennego, wyłączenie możliwości prowadzenia działalności handlowej na terenach A9.MW-U oraz B5.P/U pozostaje nie tylko pozbawione uzasadnienia, ale także koliduje z przepisem art. 9 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., z których ten ostatni warunkuje dopuszczalność uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego od uprzedniego stwierdzenia jego zgodności z ustaleniami studium.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia przepisu art. 1 ust. 2 pkt 7 oraz art. 3 ust. 1, art 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.p.z.p. w zw. art 20, art 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (przekroczenie granic władztwa planistycznego), strona skarżąca podniosła, że w realnym związku z przyznanym gminie władztwem planistycznym pozostaje zasada uwzględnienia w planowaniu przestrzennym prawa własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.), który to obowiązek wynika także ustrojowej zasady wyrażonej w art. 20 Konstytucji RP. W sprawach dotyczących planowania zagospodarowania przestrzennego szczególnie często dochodzi bowiem do kolizji pomiędzy zamierzeniami planistycznymi gminy, a prawem własności nieruchomości położonych na terenach objętych planowaniem. W związku z powyższym organ planistyczny, który niewątpliwie poprzez realizację przyznanego mu władztwa planistycznego ingeruje w prawo własności (w sposób jego wykonywania – w niniejszej sprawie ograniczenie w korzystaniu z prawa własności nieruchomości wyraża się poprzez ustanowienie zakazu prowadzenia na nieruchomości działalności handlowej), powinien uwzględniać warunki, w których wprowadzenie takiego ograniczenia staje się prawnie uzasadnione. Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji własność może być ograniczona wyłącznie w drodze ustawy i w zakresie, w jakim ograniczenie to nie narusza istoty prawa własności. Warunki dopuszczalnej ingerencji w prawo własności uściślone zostały w art. 31 ust. 3 Konstytucji, przewidującym że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (w tym również prawa własności), mogą być określone tylko w ustawie z jednoczesnym wyraźnym podkreśleniem, że może to mieć miejsce jedynie wówczas, gdy wprowadzenie takich ograniczeń jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Gmina – jako ustawowo upoważniona do ingerowania w konstytucyjnie chronione prawo własności poprzez przyznanie jej samodzielności planistycznej – jest jednocześnie zobowią-

zana do ścisłego respektowania tych wszystkich warunków, których wystąpienie legitymizują tę ingerencję. Art. 31 ust. 3 Konstytucji wyrażający zasadę proporcjonalności, stanowił przedmiot analizy Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 16 kwietnia 2002 r. (SK 23/01, OTK ZU 2002, nr 3/A, poz. 26), wskazał, że zasada ta oznacza wymóg każdorazowego stwierdzenia potrzeby ingerencji w danym stanie faktycznym w sferę praw lub wolności, przy uwzględnieniu konieczności stosowania takich środków prawnych, które służą realizacji zamierzonych celów. Przepis art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. wskazujący na obowiązek uwzględnienia w czynnościach planowania i zagospodarowania przestrzennego prawa własności stanowi wyraźne i oczywiste podkreślenie konieczności przestrzegania konstytucyjnej ochrony własności. W kontekście powyższego, strona skarżąca wskazała, że wprowadzony zakaz prowadzenia działalności handlowej nie został w żaden sposób uzasadniony, w szczególności nie wskazano wartości, którym wprowadzenie takiego ograniczenia miałyby służyć. Organ planistyczny nie wykazał, aby wprowadzony zakaz był niezbędny i konieczny dla osiągnięcia zamierzonych celów (nie wskazując także samych celów), tj. by celów tych nie można osiągnąć za pomocą innych środków prawnych, a nadto aby ograniczenie w sposobie korzystania z prawa własności nieruchomości poprzez ustanowienie zakazu prowadzenia na nich działalności handlowej (przy jednoczesnym uwzględnieniu, że kierunek zagospodarowania terenów, na których nieruchomości te się znajdują określono jako mieszkaniowo-usługowy) cechowała proporcjonalność. Biorąc powyższe pod uwagę, uzasadnione pozostaje stwierdzenie, że przyjęte rozwiązania planistyczne są dowolne i pozbawione jakiegokolwiek uzasadnienia, co z kolei czyni właściwym i usprawiedliwionym zarzut przekroczenia przez Radę Miejską w Kłodzku granic przyznanego jej władztwa planistycznego. Samodzielność planistyczna gminy nie ma bowiem charakteru nieograniczonego i absolutnego. Przysługujące gminie władztwo planistyczne nie oznacza dowolności ustalania przeznaczenia terenów położonych na jej obszarze. Rada uchwalając miejscowy plan pozostaje związana obowiązującymi przepisami prawa. Uprawnienie gminy do ustalenia przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania nie może być nadużywane. Prawnie wadliwymi ustaleniami planu będą więc nie tylko te, które naruszają prawo, lecz także te, które są wynikiem nadużycia przyznanym gminie uprawnień. Autonomiczność decydowania o sposobie przeznaczenia i zagospodarowania terenu przyznana gminie na mocy art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.p.z.p. nie może pozostawać w oderwaniu od racjonalnego działania gminy, sprowadzając się do przyjmowania optymalnych rozwiązań mających na celu z jednej strony – dbałość o rozwój, z drugiej zaś – poszanowanie praw właścicieli poszczególnych nieruchomości. Dokonane zaś przez Radę Miejską w Kłodzku czynności planistyczne wskazują na istotne naruszenie określonej powyżej zasady proporcjonalności i nadużycie władztwa planistycznego gminy (art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.p.z.p.), a tym samym naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu, implikujące - w myśl art. 28 u.p.z.p. – nieważność kwestionowanych ustaleń planu. Brak wskazania przejrzystych przesłanek, którymi kierował się organ nakazuje uznać, że rozstrzygnięcie organu w tym zakresie jest rozstrzygnięciem arbitralnym. Tylko wprowadzenie ograniczeń wynikających z obiektywnych przesłanek, mieści się w realizacji zasad wskazanych w art 1 ust. 2 u.p.z.p., a więc nie stanowi przekroczenia granic władztwa planistycznego gminy. Skoro ingerencja planistyczna gminy jest wyjątkiem od zasady nienaruszalności własności przez władze publiczne, każde wyznaczenie w miejscowym planie dodatkowych ograniczeń wykonywania prawa musi być adekwatnie szczegółowo, profesjonalnie i wiarygodnie uzasadnione. Jak przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 4 października 2007 r. (sygn. akt II SA/Wr 318/2007, publ. LexPolonica 2285229) ingerencja w sferę prawną podmiotu dokonywana konkretnymi działaniami planistycznymi gminy, naruszająca atrybuty właścicielskie dla swojej legalności wymaga bezwzględnie wykazania, że gmina stanowiąc w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego o przeznaczeniu terenu i sposobie zagospodarowania nieruchomości nie nadużyła swojego władztwa planistycznego. Powinno to nastąpić w uzasadnieniu uchwały w sprawie planu miejscowego, wyjaśniającym przesłanki, którymi gmina kierowała się przyjmując konkretne rozwiązanie planistyczne, wpływające na sposób wykonywania prawa własności przez dysponenta tego prawa. W takim przypadku równie istotne jest przedstawienie wyczerpującej argumentacji wykazującej, że gmina dołożyła należytej staranności w przestrzeganiu zasad obowiązujących przy podejmowaniu działań planistycznych, a w ramach tego rozważyła inne warianty zrealizowania zamierzenia planistycznego w ramach przyjętej koncepcji, albo że przyjęte rozwiązanie planistyczne, mimo konieczności dokonania ingerencji w sferę prawa własności jest jedynym możliwym w danych warunkach.

Nadto strona skarżąca wskazała, że przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. wskazuje jako obligatoryjne określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia objętych nim terenów. Określenie przeznaczenia terenów powinno nastąpić w sposób możliwie najbardziej precyzyjny, a ponadto – w związku z ograniczeniem w ten sposób wykonywania prawa własności nieruchomości – przypisane określonym obszarom przeznaczenie powinno być rzetelnie i wiarygodnie uzasadnione. W miejscowym planie jako przeznaczenie podstawowe terenów oznaczonych symbolami A9.MW-U oraz B5.P/U został m.in. wskazane odpo-

wiednio: usługi nieuciążliwe, z wykluczeniem usług handlu oraz zabudowa usługowa, z wykluczeniem usług handlu. Miejscowy plan definiuje usługi nieuciążliwe jako działalność usługową spełniającą wymogi ochrony środowiska, dla których nie jest wymagana decyzja środowiskowa w rozumieniu przepisów odrębnych (tj. ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. z 2008 r. Nr 199 poz. 1227 z późn. zm.), przy czym w ramach usług nieuciążliwych dopuszcza się inwestycje celu publicznego z zakresu łączności. Z tak rozumianej działalności plan wyłączył możliwość prowadzenia na wskazanych powyżej obszarach „usług handlu”, nie wskazując jednocześnie co poprzez to sformułowanie należy rozumieć. Brak definicji legalnej w tym zakresie uprawnia – celem ustalenia znaczenia sformułowania usługi handlu – do definicji słownikowej. Przez handel – zgodnie z definicją zawartą w Słowniku języka polskiego PWN (udostępnionego na stronie internetowej www.sjp.pwn.pl) - należy rozumieć działalność polegającą na kupnie, sprzedaży lub wymianie towarów i usług. Z powyższego wynika, że przedmiotem handlu mogą być zarówno towary jak i usługi. W konsekwencji wyłączenie usług handlu z zakresu przedmiotowego usług nieuciążliwych (w powyższym znaczeniu) prowadzi do wniosku, że obszary te nie mogą być praktycznie wykorzystywane na jakąkolwiek działalność mającą za przedmiot usługi nieuciążliwe, gdyż w każdym przypadku będzie to działalność handlowa, której dopuszczalność została wyłączona przez organ planistyczny. W związku z powyższym wyłączenie dopuszczalności prowadzenia na terenach oznaczonych w planie jako A9.MW-U oraz B5.P/U należy uznać – zdaniem strony skarżącej – za sprzeczne z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz zasadami planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym zasadą precyzyjnego oznaczenia przeznaczenia terenów planem.

Co do naruszenia przepisu art. 17 pkt 12 i 13 w związku z art. 19 ust. 2 oraz art. 19 ust 1 i ust 2 u.p.z.p. strona skarżąca wskazała, że przyczyną uzasadniającą wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu po raz trzeci było korekty do treści i rysunku planu dotyczące obiektów podlegających ochronie konserwatorskiej, zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości (w zakresie parametrów określonych w § 4 ust. 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r., Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587) oraz ujednolicenia postanowień dotyczących działek. Zmiany, które spowodowały wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu po raz trzeci miały zatem w głównej mierze charakter techniczny znajdujący uzasadnienie w obowiązujących przepisach prawa i nie oddziaływały one w istotny sposób na wykonywanie prawa własności nieruchomości położonych na terenach, w odniesieniu do których takie zmiany zostały wprowadzone. Tym samym zasadnym pozostawało wyłożenie do publicznego wglądu przez organ planistyczny projektu planu wyłącznie w takim zakresie, w jakim jego postanowienia uległy zmianie. W ten bowiem sposób umożliwiono wprowadzanie do projektu planu uwag odnoszących się do kwestii już ustalonych w ramach wcześniejszego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, jakie miało miejsce w okresie od 1 do 30 czerwca 2011 r., a które nie uległy zmianie (jak również zmianie nie uległy okoliczności, które uzasadniałyby wprowadzenie zmian co do przeznaczenia poszczególnych terenów w projekcie planu). Poprzez stworzenie możliwości ponownej rewizji przeznaczenia terenów objętych projektem planu (przy braku istnienia potrzeby w tym zakresie) i jednocześnie zaniechanie ponownego wyłożenia projektu planu w wyniku uwzględnienia wniesionych w tym zakresie uwag, organ planistyczny pozbawił właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości, co do których dokonano zmiany ich podstawowego przeznaczenia (w tym terenów oznaczonych symbolami A9.MW-U oraz B5.P/U) oraz innych podmiotów, uprawnienia do wyrażenia stanowiska w przedmiocie wprowadzonych zmian (zwłaszcza, że wcześniejsze uwagi zgłaszane przez stronę skarżącą w tym zakresie zostały uwzględnione). W sytuacji, kiedy dokonane w projekcie planu zmiany przeznaczenia określonych nieruchomości pozostawały dla danego podmiotu niekorzystne, miałby on możliwość złożenia uwagi i ich zakwestionowania. Jednakże w wyniku zaniechania przez organ wykonawczy gminy ponowienia czynności planistycznych, część adresatów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozostała w ogóle nieświadoma faktu zmiany jego treści, zaś wiedzę o powyższym zyskała nie wcześniej niż w dacie uchwalenia zaskarżonej uchwały.

Nie ulega wątpliwości, zdaniem strony skarżącej, że wprowadzone na skutek uwzględnienia uwag zmiany do projektu planu ze względu na ich charakter uzasadniały konieczność ponownego wyłożenia planu do publicznego wglądu, zwłaszcza że pozostawały one w opozycji do uprzednio uwzględnionych uwag (zgłoszonych przez stronę skarżącą i inne podmioty w wyniku drugiego wyłożenia projektu planu, które miało miejsce w dniach od 1 do 30 czerwca 2011 r.). Zmiany wprowadzone do projektu planu nie miały indywidualnego charakteru, tj. nie odnosiły się do nieruchomości podmiotów zgłaszających uwagi, ale zasięg ich oddziaływania był znacznie szerszy. Ich wprowadzenie (wyłączenie możliwości prowadzenia działalności handlowej) leżące w interesie jednych podmiotów (środowiska kupieckiego) naruszało interes właścicieli nieruchomości położonych na obszarze oznaczonym symbolami A9.MW-U oraz B5.P/U, którzy postulowali za wprowadzeniem usług handlu na tym obszarze. Arbitralne uwzględnienie przez Burmistrza uwag zgłoszonych przy trzecim wy-

łożeniu projektu planu przy jednoczesnym zaniechaniu ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, spowodowało że podmioty pozostające w opozycji do wprowadzonych zmian utraciły możliwość ich kwestionowania w ramach procedury planistycznej.

Biorąc powyższe pod uwagę, strona skarżąca stwierdziła, że zaskarżona uchwała narusza interes prawny zwłaszcza wobec faktu, że w stosunku do użytkowanych przez stronę skarżącą nieruchomości i należących do niej budynków wzniesionych na tych nieruchomościach wyłączona została możliwość prowadzenia działalności handlowej, a poprzez to sposób wykonywania przysługującego jej prawa własności (prawa użytkowania wieczystego) bez prawnego uzasadnienia został ograniczony przez organ planistyczny.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta Kłodzka wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie na rzecz skarżącej kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Odpowiadając zaś na zarzuty zawarte w skardze, wyjaśniono, że zarzut dotyczący naruszenia przepisu art. 1 ust. 2 pkt 1, 6 oraz 9 u.p.z.p. jest niezasadny, ponieważ plan uwzględnia zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego tym wymagania ładu przestrzennego oraz walory ekonomiczne przestrzeni i potrzeby interesu publicznego. W trakcie sporządzania projektu planu oraz w czasie rozpatrywania uwag analizowano istniejącą strukturę funkcjonalną przestrzeni miasta oraz planowaną zawartą w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w zakresie usług handlu. Zarzut dotyczący naruszenia przepisu art. 9 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p. jest niezasadny, ponieważ plan jest zgodny z ustaleniami „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Kłodzko”, które zostało uchwalone uchwałą nr XXXVI/209/2000 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 21 września 2000 r.. Nieruchomości należące do strony skarżącej wchodziły w skład istniejących terenów zabudowy mieszkaniowo-usługowej z przeznaczeniem pod mieszkaniowo-usługowe (oznaczone symbolem 2/2a) i tereny obsługi turystycznej (oznaczone symbolem 1/4a). Nieuzasadniony jest także – zdaniem strony przeciwnej – zarzut przekroczenia przez organ planistyczny władztwa i w konsekwencji nieuzasadnionej ingerencji w prawo własności nieruchomości położonych na terenach oznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako A9 MW-U oraz B5P/U. Zaskarżona uchwała poddana była wnikliwej analizie przez organ nadzoru między innymi w związku z wniesieniem przez stronę skarżącą wniosku o podjęcie czynności nadzorczych (pismo z dnia 2 lipca 2012 r.), w wyniku której nie stwierdzono jakichkolwiek uchybień. Zarzut dotyczący naruszenia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. jest niezasadny. Strona przeciwna nie zgodziła się ze stanowiskiem strony skarżącej, że: „w konsekwencji wyłączenie usług handlu z zakresu przedmiotowego usług nieuciążliwych (...) prowadzi do wniosku, że obszary te nie mogą być praktycznie wykorzystywane na jakąkolwiek działalność mającą za przedmiot usługi nieuciążliwe, gdyż w każdym przypadku będzie to działalność handlowa, której dopuszczalność została wyłączona przez organ planistyczny.”. Uchwała wyraźnie stanowi, że na wskazanych terenach mogą być prowadzone usługi nieuciążliwe z wyłączeniem „usług handlu”. Twierdzenie strony skarżącej, że „obszary te nie mogą być praktycznie wykorzystywane na jakąkolwiek działalność handlową” mającą za przedmiot usługi nieuciążliwe jest dowolne i niczym nie uzasadnione. Odnośnie zarzutu dotyczącego naruszenia przepisu art. 17 pkt 12 i 13 w związku z art. 19 u.p.z.p. Burmistrz uznał go za niezasadny, ponieważ ostateczne rozpatrzenie wszystkich uwag przez Burmistrza nastąpiło po trzecim wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu. Zarzut dotyczący naruszenia przepisu art. 19 ust. 1 i ust 2 u.p.z.p. jest niezasadny, ponieważ nie znajduje w sprawie żadnego uzasadnienia brak ponownego wyłożenia do publicznego wglądu projektu uchwały po uwzględnieniu uwag wniesionych jako ostatecznie w procedurze jej przygotowania. Zgodnie z art. 17 pkt 13 u.p.z.p. burmistrz ma obowiązek przeprowadzić ponowne uzgodnienia w niezbędnym zakresie, co nie oznacza ponownego wyłożenia do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zakres wprowadzonych zmian w ocenie organu przygotowującego projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie wymagał uzgodnień z organami wskazanymi w art. 17 pkt 6 pkt b. Projekt zmiany części „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego między: rzeką Nysą Kłodzką, ul. Śląską, terenami kolei, ul. Wojciecha Korfańskiego, rzeką Nysą Kłodzką, ulicą Podgrodzie, granicami fortu Owcza Góra, zabudową przy ul. Śląskiej, ulicą Karola Miarki, ulicą Henryka Sienkiewicza, ulicą Kwiatową, potokiem Jawornik, granicami miasta, terenami wojskowymi i ulicą Stanisława Wyspiańskiego w Kłodzku” oraz części „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zabudowy mieszkaniowej obszaru osiedla „Owcz Góra” w Kłodzku” w zakresie zmiany przeznaczenia terenów bezpośrednio przyległych do fortu „Owcz Góra” oraz terenów przy ulicy Śląskiej został opracowany zgodnie z wymogami u.p.z.p.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 w/w artykułu). Zakres tej kontroli obejmuje również orzekanie, po

myśli art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), zwanej dalej „p.p.s.a.”, w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Zgodnie zaś z 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 razie zaś nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 p.p.s.a.).

W niniejszej sprawie przedmiotem oceny Sądu jest uchwała Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 31 maja 2012 r. Nr XXII/236/2012 w sprawie zmiany części „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego między: Rzeką Nysą Kłodzką, ulicą Śląską, terenami kolei, ulicą Wojciecha Korfantego, Rzeką Nysą Kłodzką, ulicą Podgrodzie, granicami fortu Owcza Góra, zabudową przy ulicy Śląskiej, ulicą Karola Miarki, ulicą Henryka Sienkiewicza, ulicą Kwiatową, potokiem Jawornik, granicami miasta, terenami wojskowymi i ulicą Stanisława Wyspiańskiego w Kłodzku” oraz części „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zabudowy mieszkaniowej obszaru osiedla „Owcza Góra” w Kłodzku” w zakresie zmiany przeznaczenia terenów bezpośrednio przyległych do fortu Owcza Góra oraz terenów przy ulicy Śląskiej, podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i art. 14 ust. 8, art. 20 ust. 1, art. 27 i art. 29 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.). Dla rozstrzygnięcia sprawy ze skargi na uchwałę organu gminy istotne jest, że skarga taka złożona została na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwałę do sądu administracyjnego może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej. Powyższe oznacza, że obowiązkiem Sądu było zbadanie czy wniesiona skarga spełnia w/w wymogi formalne i czy podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny. W rozpoznawanej sprawie zaskarżoną uchwałę w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy zaliczyć niewątpliwie do uchwał podjętych w sprawie z zakresu administracji publicznej. Z przedstawionych Sądowi akt stwierdzić również należy, że spełniony został warunek uprzedniego wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego, co nastąpiło pismem z dnia 9 listopada 2012 r., które wpłynęło do rady Miejskiej w Kłodzku w dniu 28 listopada 2012 r.. Powyższego jednak wezwania Rada nie uwzględniła, czemu dała wyraz w uchwale z dnia 31 grudnia 2012 r. nr XXX/341/2012 w sprawie rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawa. Uchwała ta została doręczona pełnomocnikowi strony skarżącej w dniu 10 stycznia 2013 r.. W dalszej kolejności Sąd zobligowany był do rozważenia kwestii naruszenia zaskarżoną uchwałą interesu prawnego strony skarżącej – ZETKAMA S.A. – która to wywodzi go z faktu bycia użytkownikiem wieczystym nieruchomości położonych w Kłodzku przy ul. Śląskiej, stanowiących działki gruntu: nr 3 (obręb Twierdza), nr 7/1, 7/3, 8/3, 8/4, 8/5, 8/6 i 8/7 (obręb Twierdza), nr 33 (obręb Zacisze), które usytuowane są w obszarze objętym ustaleniami zaskarżonej uchwały.

W tym kontekście wskazać należy, że dla skuteczności skargi wnoszonej w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym konieczne jest wykazanie naruszenia przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego już w momencie podjęcia uchwały negatywnie na sytuację skarżącego. W judykaturze przyjmuje się, że każda regulacja zawarta w planie miejscowym wprowadzająca zakaz określonego wykorzystania nieruchomości, do której przysługuje tytuł prawny w postaci prawa własności lub prowadząca w inny sposób do ograniczenia możliwości korzystania z niej, której właściciel musi się wbrew własnej woli podporządkować prowadzi do naruszenia prawa własności, chronionego konstytucyjnie oraz przez art. 140 k.c. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 17/08, publ. Lex nr 470949). W niniejszej sprawie niewątpliwie takie zapisy w odniesieniu do nieruchomości strony skarżącej zaskarżony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zawiera, gdyż na nieruchomościach, w stosunku do których strona skarżąca posiada prawo wieczystego użytkowania, została wyłączona możliwość prowadzenia działalności handlowej. W § 7 ust. 1 pkt 1 lit. b zaskarżonej uchwały zapisano bowiem, że: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu miejscowego: A9.MW-U, B7.MW-U ustala się: przeznaczenie podstawowe: usługi nieuciążliwe, z wykluczeniem usług handlu”, zaś w § 11 ust. 1 pkt 1 lit. b – „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu miejscowego: B5.P/U ustala się: przeznaczenie podstawowe: zabudowa usługowa, z wykluczeniem usług handlu”. Tym samym – w ocenie Sądu – wykazane zostało, że zapisy kwestionowanego planu istotnie naruszają prawem chroniony interes strony skarżącej. Pozytywne ustalenie powyższych kwestii otwiera drogę do kontroli legalności zaskarżonej uchwały i oceny, czy nie zostały naruszone przepisy dotyczące zasad

i procedury uchwalania planu miejscowego oraz czy gmina nie przekroczyła tzw. zasad władztwa planistycznego. W wyroku z dnia 16 listopada 2009 r. (sygn. akt II OSK 1249/09) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że całościowa kontrola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna odbywać się w zakresie w jakim jest to możliwe dla aktów prawa powszechnie obowiązującego (prawa miejscowego). W przywołanym wyroku NSA stwierdził, że odróżnić należy te wszystkie wymogi planu, które odnoszone są do ogółu adresatów planu od tych, które wpływają na sytuację prawną konkretnej nieruchomości. Wymogi odnoszące się do ogółu adresatów (np. tryb sporządzenia planu) podlegają kontroli sądu administracyjnego w całokształcie, a nie tylko w odniesieniu do nieruchomości skarżącego, ale już kontrola ewentualnego nadużycia uprawnień gminy do decydowania o sposobie przeznaczenia terenów (art. 4 ust. 1) doktrynalnie zwanych władztwem planistycznym, następuje do każdej z nieruchomości z osobna wymagając skargi jej właściciela (użytkownika wieczystego). Innymi słowy, stwierdzenie, że na skutek podjęcia zaskarżonej uchwały doszło do naruszenia interesu prawnego strony skarżącej rodzi konieczność oceny kwestionowanych przepisów pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami prawa. Obowiązek uwzględniania skargi na uchwałę organu gminy z zakresu administracji publicznej powstaje wówczas kiedy naruszenie interesu prawnego związane jest z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego.

Badając, czy zaskarżona uchwała narusza obowiązujący porządek prawny, Sąd w pierwszym rzędzie uznał za konieczne odniesienie się do zarzutów skarżących, według których ograniczenie ich prawa użytkowanie wieczystego przez wyłączenie jako przeznaczenie podstawowe usług handlu na terenach oznaczonych na rysunku planu miejscowego: A9.MW-U, B7.MW-U i B5.P/U dokonane zostało z naruszeniem konstytucyjnych zasad proporcjonalności i równości oraz powoduje, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie pozostają w sprzeczności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Nie ulega wątpliwości, że prawo własności korzysta z najdalej idących gwarancji ochrony wynikających z ustaw oraz z Konstytucji. Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie nie jest to jednakże prawo nieograniczone i absolutne. Regulacjom przewidującym ochronę prawa własności towarzyszą jednocześnie normy dopuszczające ingerencję w to prawo. Wskazać tu należy przede wszystkim na przepis art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, stanowiący, że własność i inne prawa majątkowe podlegają równej ochronie prawnej, obok których znajdują się jednocześnie regulacje dopuszczającą ograniczoną ingerencję we własność (art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP) – w granicach określonych ustawowo i w zakresie nienaruszającym istoty własności, w tym przy wywłaszczeniu – jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Trzeba również zwrócić uwagę na przepisy ustawowe przewidujące ochronę prawa własności, zwłaszcza na przepis art. 140 k.c, który stanowi, że uprawnienia właścicielskie (posiadanie, korzystanie z rzeczy i rozporządzanie nią) mogą być wykonywane w granicach określonych przez ustawę i zasady współżycia społecznego – a zatem nie w sposób absolutny. W kwestii treści i ochrony prawa własności w licznych orzeczeniach wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny, podkreślając zasadę, że ochrona własności nie ma charakteru absolutnego. Jednak wszelkie ograniczenia tego prawa muszą zawsze wynikać z postulatu ochrony wartości generalnych i interesu ogólnego (wyrok TK z dnia 11 maja 1999, sygn. akt K 13/98, publ. OTK ZU 1999/4/74). Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ingerencja w sferę prawa do nieruchomości (własności, użytkowania wieczystego) musi zatem pozostawać w racjonalnej, odpowiedniej proporcji do wskazanych celów (wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1708/09, nsa.gov.pl). Jedną z ustaw mających istotny wpływ na ograniczenie własności nieruchomości jest u.p.z.p., przyznająca organom gminy prawo do sporządzenia i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. To właśnie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dochodzi w sposób wiążący do ustalenia bądź zmiany przeznaczenia terenu, określenia inwestycji celu publicznego oraz sposobu i warunków zagospodarowania terenu (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Plan miejscowy wespół z innymi przepisami kształtuje zatem sposób wykonywania prawa własności. Właśnie dlatego, że miejscowy plan kształtuje sposób wykonywania prawa własności, to wyznaczenie granic ingerencji w prawo własności musi uwzględniać wartości naczelną, jak równość wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) w tym gwarantowanie sprawiedliwości społecznej (wyrok NSA z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08, nsa.gov.pl). Dlatego samodzielność gminy w zakresie wykonywania zadań planistycznych (przyznanego jej w art. 3 u.p.z.p. uprawnienia zwanego doktrynalnie władztwem planistycznym) nie jest nieograniczona, a władztwa planistycznego organy gminy nie mogą nadużywać. W demokratycznym państwie prawa, wszelkie działania władzy publicznej muszą doznawać ograniczeń przewidzianych prawem (patrz art. 7 Konstytucji RP). W realizacji zadań własnych gmi-

na związana jest więc przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw. Tylko w takich granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie. Skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalany jest na podstawie delegacji ustawowej (ma swoje źródło w ustawie), to ograniczenia w prawie własności wprowadzane tym planem są prawnie dopuszczalne. Ustalenia planu mogą ograniczać własność i takie regulacje nie stanowią naruszenia prawa o ile dzieje się to poszanowaniem prawa, w tym chronionych wartości konstytucyjnych – również przywołanej wcześniej zasady proporcjonalności. W doktrynalnym ujęciu wymóg proporcjonalności zwany jest także zakazem nadmiernej ingerencji i oznacza konieczność zachowania proporcji pomiędzy ograniczeniem danego konstytucyjnego prawa lub wolności (czyli nałożonymi na jednostkę obciążeniami), a zamierzonym celem (pozytywnym efektem) danej regulacji prawnej. Wymóg proporcjonalności oznacza konieczność wyważania dwóch dóbr (wartości), których pełna realizacja jest niemożliwa (por. J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2008, s. 27-28). Podstawowa zasada równości wobec prawa wymaga wyważenia wszystkich interesów jakie występują w danej sprawie. Istota działania zasady wyważania przeciwstawnych interesów opiera się na prawidłowej realizacji dwóch elementów tej zasady: wyważania wartości interesów i rezultacie wyważania. Jeżeli nie doszło do wyważania interesów lub bezpodstawnie przyjęto regułę dominacji któregośkolwiek z interesów – zasada ta zostaje naruszona. Dokonując zatem ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli (użytkowników wieczystych), rada gminy powinna bezwzględnie kierować się zasadą proporcjonalności, rozumianą jako zakaz nadmiernej w stosunku do chronionych wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostek. Oznacza to konieczność dbania o właściwe ustalenie proporcji pomiędzy ochroną interesu publicznego z jednej strony a ograniczeniem prywatnych interesów właścicieli z drugiej (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 42/08, publ. LEX nr 483139). Ingerencja w sferę prawa własności musi bowiem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których plan wprowadza określone ograniczenia. Gdyby okazało się, że skala ingerencji w prawo własności nie znajdowała żadnego uzasadnienia w interesie publicznym bądź byłaby w stosunku do niego nierzeczywista lub nieproporcjonalna, można wówczas mówić o nadużyciu władztwa publicznego. W literaturze przedmiotu sygnalizuje się również możliwość wystąpienia takiej regulacji prawnej, w której nie będzie typowego konfliktu pomiędzy dobrem ogólnospołecznym a dobrem indywidualnym. Dzieje się tak wówczas, gdy ingerencja podejmowana jest w celu zrealizowania praw innych osób, które w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowią jedną z przesłanek materialnoprawnych dopuszczających ustanowienie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (por. J. Zakolska, op. cit., s. 30). W przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego tego typu regulacje mogą zdarzać się często. W każdym jednak przypadku prowadzenie wszelkich ograniczeń w zakresie wykonywania prawa własności wymaga od gminy szczególnej rozważliwości i właściwego uzasadnienia. Brzmienie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie wskazuje, że „interes publiczny” nie uzyskał prymatu pierwszeństwa w odniesieniu do interesu jednostki. Rozwiązania prawne przyjęte w ustawie opierają się na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych (interesów obywateli) i interesu publicznego, co ma szczególne znaczenie w przypadku kolizji tych interesów.

W rozpoznawanej sprawie Rada Miejska w Kłodzku wyłączyła możliwość świadczenia przez stronę skarżącą usług handlu. Stwierdzić jednak należy, że ani z przedstawionych materiałów planistycznych, ani z uzasadnienia uchwały, ani z odpowiedzi na wezwanie do usunięcia do naruszenia prawa, czy wreszcie z odpowiedzi na skargę nie wynika, że wprowadzając powyższe uregulowania Rada uwzględniła wszystkie okoliczności sprawy. Nie wynika też, że w sposób rzetelny i wszechstronny rozważyła te okoliczności w kontekście zakwestionowanego przez stronę skarżącą zapisu, mając na uwadze zarówno interes ogólny, interes innych osób, jak też interes strony skarżącej. Nie przedstawiono motywów, dla których ograniczono uprawnienia strony skarżącej do korzystania z nieruchomości, przy czym uprawnienia tego samego rodzaju zostały przyznane innym podmiotom. Z analizy uwag wniesionych po raz trzeci do wyłożonego projektu planu przez kupców kłodzkich, którzy domagają się usunięcia z planu zapisu umożliwiającego prowadzenie działalności handlowej na terenach oznaczonych symbolami A9.MW-U, B7.MW-U i B5.P/U, jak też z uzasadnienia uchwały z dnia 31 grudnia 2012 r. nr XXX/341/2012 w sprawie rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa może wynikać, że ograniczenie uprawnień strony skarżącej miało na celu ochronę interesów wnoszących uwagi, a ściślej mówiąc – ochronę cyt. „istniejących miejsc pracy w usługach handlu, utrzymywanych przez indywidualnych przedsiębiorców i zrzeszone firmy prowadzące działalność na terenie miasta Kłodzka”. Takie działanie organu gminy w istocie prowadzi do dyskryminowania jednej grupy podmiotów, na rzecz innych, którzy prowadzą działalność handlową. A uwzględniając powyższe okoliczności, tym bardziej organy planistyczne winne mieć na

uwadze, że kreowanie poprzez plan – na szczeblu gminy – polityki przestrzennej niejednokrotnie wymaga rozstrzygnięcia konfliktów pomiędzy interesem indywidualnym a interesem gminy bądź pomiędzy sprzecznymi ze sobą interesami indywidualnymi. Plan zagospodarowania przestrzennego swoimi uregulowaniami niejednokrotnie wkracza bowiem w sferę praw rzeczowych właścicieli lub uprawnień innych podmiotów zainteresowanych przeznaczeniem terenu, ograniczając ich interesy. W trakcie rozwiązywania tych konfliktów uwzględniać należy zasady konstytucyjne w tym ustanowioną w art. 2 zasadę demokratycznego państwa prawa oraz wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadę proporcjonalności. W kontekście prawa własności zezwalają one na jego ograniczenie jedynie wówczas, gdy niezbędnie wymaga tego inne dobro chronione w postaci np. interesu publicznego lub prawa własności innych osób. W razie kolizji przyznanie prymatu jednemu interesowi nad innym, wymaga natomiast każdorazowo porównania wartości chronionych z tymi, które w efekcie wprowadzanej regulacji mają ulec ograniczeniu. W konsekwencji uczynienie jednego z interesów nadrzędnym, zwłaszcza, gdy chodzi o konflikt w pełni równorzędnych interesów jednostek, z których jedna doznać ma ograniczenia, wymaga szczególnej rozwagi i rzetelnego uzasadnienia (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 178/08, nsa.gov.pl). Po analizie przedstawionej dokumentacji planistycznej Sąd stwierdził, że w niniejszej sprawie organy planistyczne nie sprostaly powyższym wymogom, przede wszystkim z tego względu, że nie wyważyły interesów strony skarżącej i kupców kłodzkich. Organy uwzględniły bowiem interes tych kupców, ale bez podjęcia nawet próby pogodzenia tych interesów z interesem strony skarżącej, zwłaszcza, że – jak twierdzi strona skarżąca – wyłączenie usług handlu zostało dokonane dopiero po trzecim wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu, a na wcześniejszych etapach procedury planistycznej uwagi strony skarżącej były uwzględniane (pisma Burmistrza Miasta Kłodzka z dnia 12 lutego 2010 r. (WMVI73220/XVIII/52/2010) i z dnia 12 sierpnia 20 (WMVII/73220/XVII/108/2011)). Wyważenie powyższych interesów jest istotne z uwagi na podnoszone przez stronę skarżącą okoliczności, że wyłączono możliwość świadczenia usług handlu na obszarach oznaczonym symbolami A9.MW-U oraz B5.P/U, podczas gdy jej wykonywanie jest dopuszczalne na pozostałych terenach położonych wzdłuż ul. Śląskiej. Teren oznaczony symbolem A11.MW/U bezpośrednio sąsiadujący z terenem A9.MW-U przeznaczony został w zaskarżonym planie pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną (przeznaczenie podstawowe) z przeznaczeniem towarzyszącym (m.in.) nieuciążliwych usług związanych z obsługą i zaopatrzeniem ludności (a zatem także usług handlowych). Dotyczy to także obszaru graniczącego z terenem A9.MW-U od strony północnej znajdującego się przy ul. Wojciecha Korfantego, oznaczonego symbolem A7.MW/U, któremu także o przeznaczenie: zabudowa mieszkaniowa wielorodzinną (przeznaczenie podstawowe) z przeznaczeniem towarzyszącym (m.in.) nieuciążliwe usługi związane z obsługą i zaopatrzeniem ludności. Dla obszarów znajdujących się przy ul. Śląskiej okalających teren B5.P/U (z wyłączeniem terenu B7.MW-U, na którym podobnie jak w przypadku terenu A9.MW-U oraz B5.P/U wyłączono możliwość prowadzenia handlu), tj. B3-U oraz B3.U/M i B4.MW/MN/U, których przeznaczenie określa miejscowy plan objęty uchwałą nr XLIX/407/2006 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 30 marca 2006 r., przewidziano odpowiednio, dla terenu B3.U/M przeznaczenie podstawowe pod zabudowę usługową z dopuszczalnym przeznaczeniem – funkcją mieszkaniową oraz dla terenu B4.MW/MN/U przeznaczenie podstawowe pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i jednorodziną z dopuszczalnym przeznaczeniem – usług podstawowych nieuciążliwych związanych z obsługą i zaopatrzeniem ludności. Podnoszone przez stronę skarżącą okoliczności wykazują, że organy planistyczne nie wzięły pod uwagę interesu strony skarżącej, jak też nie wyjaśniły w istocie, dlaczego wprowadzono ograniczenie w świadczeniu usług handlu na terenach oznaczonych symbolami A9.MW-U, B7.MW-U i B5.P/U. W efekcie, nie można przyjąć, że dokonane ograniczenie zostało wprowadzone do planu w odpowiedniej proporcji do celu, który miał być osiągnięty. Zdaniem Sądu, należy nadto zakwestionować niedostateczne uzasadnienie zaskarżonej uchwały, w zakresie w jakim wprowadza istotne ograniczenia prawa użytkownika wieczystego strony skarżącej, tym bardziej, że zmiana planu została opracowana m.in. na wniosek strony skarżącej, która wniosowała o zmianę przeznaczenia terenów przemysłowych znajdujących się przy ul. Słężnej. Na znaczenie takiego uzasadnienia zwrócił uwagę NSA w wyroku z dnia 1 grudnia 2009 r. (sygn. akt II OSK 1431/09, nsa.gov.pl), podkreślając, że wprowadzenie w planie miejscowym ograniczeń w zakresie wykonywania prawa własności wymaga od gminy szczególnej rozwagi i właśnie uzasadnienia. Brak w tym zakresie uniemożliwia nie tylko organowi nadzoru zbadanie zgodności z prawem przyjętych rozwiązań, ale również utrudnia właścicielom (użytkownikom wieczystym) nieruchomości objętych planem ocenę racjonalności i zasadności wprowadzonych rozwiązań prawnych dotyczących ograniczenia ich prawa własności. W niniejszej sprawie nie wynika z przedłożonych Sądowi dokumentów planistycznych ani też z uzasadnienia zaskarżonej uchwały, dlaczego wymóg ochrony praw i wolności osób trzecich ewentualnie potrzeba ochrony interesu ogólnego (wymagań ładu przestrzennego i potrzeby interesu publicznego) była ważniejsza niż konstytucyjnie chronione prawo użytkownika wieczystego strony skarżącej. Strona skarżąca słusz-

nie zarzuciła, że zakwestionowane zapisy zaskarżonej uchwały prowadzą w konsekwencji do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów posiadających tytuł prawny do podobnych gruntów. W ramach zasadniczo jednolitego pasa zabudowy po obu stronach ul. Śląskiej, które to tereny przeznaczono dla celów mieszkaniowych i usługowych, wprowadzenie zakazu prowadzenia działalności handlowej na nieruchomościach użytkowanych przez stronę skarżącą oraz w budynkach na nich usytuowanych stanowiących jej własność prowadzi do bezprawnego ograniczenia w wykonywaniu prawa użytkowania wieczystego przez stronę skarżącą.

Zdaniem Sądu powyższe świadczy o naruszeniu przez organy gminy zasady równości. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego istota tej zasady wyraża się w nakazie jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo a więc bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. W orzeczeniu z dnia 9 grudnia 2008 r. (sygn. akt SK 43/07) Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał, że ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozważania trzech kwestii. Po pierwsze – czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa; po drugie – czy prawodawca różnicuje podmioty mające wspólną cechę istotną, jeżeli tak to wprowadza odstępstwo od zasady równości; po trzecie – czy ustanowione różnicowanie podmiotów podobnych jest dopuszczalne.

W niniejszej sprawie niewątpliwie kwestionowanym zapisem zróżnicowano sytuację prawną właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości położonych przy ul. Śląskiej i w jej okolicach. Zgodnie z przywołanym wcześniej orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zróżnicowanie podmiotów może występować gdy: jego kryterium pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, waga interesu przemawiającego za zróżnicowaniem jest proporcjonalna do wagi interesu naruszonego zróżnicowaniem, a kryterium różnicowania pozostaje w związku z wartościami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. W niniejszej sprawie żadnego z przedstawionych kryteriów różnicowania nie wykazano. Nie wynika również, aby kwestie te były przedmiotem wnikliwych rozważań organów planistycznych w procedurze stanowienia i uchwalania planu. Sąd podzielił także prezentowane przez stronę skarżącą stanowisko, że jakiegokolwiek wyłączenie możliwości świadczenia usług handlu na określonych terenach trudno wywodzić ze studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego miasta Kłodzka, skoro dla przedmiotowego terenu akt ten przewiduje funkcję mieszkaniowo-usługową. Zgodnie z przepisem art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Zgodnie natomiast z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Niniejszej sprawie uchwałą z dnia 30 maja 2012 r. Nr XXII/235/2012 Rada Miejska w Kłodzku stwierdziła zgodność projektu zmiany planu z ustaleniami „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Kłodzko”. Wskazano w niej, że dla obszaru miasta obowiązują ustalenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Kłodzka” uchwalonego Uchwałą nr XXXIV/209/2000 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 21 września 2000 r. z późniejszymi zmianami. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Kłodzka” dla obszaru objętego zmianą planu miejscowego określa następujące kierunki zagospodarowania i polityki przestrzennej: obszar należy do strefy I miejskiej zurbanizowanej, i jest oznaczony symbolami IC obszar mieszkaniowy i IIC obszar zdegradowany przewidziany do zagospodarowania i rewitalizacji, obszar obejmuje tereny oznaczone symbolem: 2/2a (istniejące i projektowane) tereny mieszkaniowo-usługowe, 1/4a (istniejące) – tereny leśne / (projektowane) – tereny obsługi turystycznej część obszaru objętego zmianą znajduje się w strefie „A” ścisłej ochrony konserwatorskiej, część znajduje się w strefie „B” ochrony konserwatorskiej. Prawie cały obszar znajduje się w strefie „K” ochrony krajobrazu.

Kwestionowany zapis planu pozostaje zatem w kolizji z zapisami studium, które nie przewiduje wyłączenia możliwości prowadzenia działalności handlowej na terenach A9.MW-U oraz B5.P/U. Rada na terenach, na których przewidziana jest możliwość prowadzenia działalności usługowej (zabudowa usługowa) wyłączyła możliwość prowadzenia usług określonego rodzaju, tj. handlu. Powyższe prowadzi do wniosku, że wprowadzając kwestionowany przez stronę skarżącą zapisy organy gminy przekroczyły granice władztwa planistycznego i naruszyły wskazane zasady konstytucyjne zwłaszcza zasadę proporcjonalności i równości. Przekroczenie władztwa planistycznego stanowi naruszenie zasad sporządzania planu, co skutkowało zastosowaniem przez Sąd art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w odniesieniu do zapisów planu naruszających interes prawny strony skarżącej. Zgodnie bowiem z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w powyższym przepisie

podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenia sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwał w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc nie będące przyczyną nieważności uchwały (por.: T. Bąkowski: Komentarz do art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 03.80.717), w: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004). Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253–254).

Zaniechanie przywołania w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały przesłanek argumentujących wyłączenie z możliwości prowadzenia działalności usługowej usług handlu, wprowadzające istotne ograniczenia w uprawnieniach właścicielskich (użytkowników wieczystych) uniemożliwia nie tylko organowi nadzoru zbadanie zgodności jej postanowień z prawem, ale także utrudnia właścicielom (użytkownikom wieczystym) nieruchomości objętych planem ocenę racjonalności i zasadności wprowadzonych rozwiązań prawnych, zwłaszcza w sytuacji, gdy ograniczają one w poważnym zakresie możliwość korzystania z nieruchomości. Lakoniczna argumentacja strony przeciwnej w tejże kwestii nie pozwala na przyjęcie w sposób nie budzący wątpliwości, że wprowadzone wyłączenie stanowi optymalne kompromis między potrzebami jednej grupy osób prowadzących działalność handlową – z jednej strony oraz prawnymi interesami strony skarżącej – z drugiej strony. W rozpoznawanej sprawie wprowadzony zakaz prowadzenia działalności handlowej nie został w zasadzie uzasadniony, nie wskazano wartości, którym wprowadzenie takiego ograniczenia miałoby służyć. Organ planistyczny nie wykazał, aby wprowadzony zakaz był niezbędny i konieczny dla osiągnięcia zamierzonych celów (przy czym celem tym jest ochrona interesów jednej grupy podmiotów), tj. by celów tych nie można osiągnąć za pomocą innych środków prawnych, a nadto aby ograniczenie w sposobie korzystania z prawa własności (użytkowania wieczystego) nieruchomości poprzez ustanowienie zakazu prowadzenia na nich działalności handlowej (przy jednoczesnym uwzględnieniu, że kierunek zagospodarowania terenów, na których nieruchomości te się znajdują określono jako mieszkaniowo-usługowy) cechowała proporcjonalność. Zdaniem składu orzekającego wskazane i szczegółowo omówione powyżej uchybienia stanowią wystarczającą podstawę dla stwierdzenia nieważności § 7 ust. 1 pkt 1 lit. b we fragmencie „z wykluczeniem usług handlu” oraz § 11 ust. 1 pkt 1 lit. b we fragmencie „z wykluczeniem usług handlu” zaskarżonej uchwały. Bez wątplenia bowiem w niniejszej sprawie doszło do naruszenia zasad sporządzania planu jeżeli chodzi o merytoryczne ustalenia planu (treść planu). Na gruncie niniejszej sprawy również sposób zrealizowania przez gminę przysługującego jej władztwa planistycznego może być kwalifikowany jako naruszenie tych zasad. W świetle zaś art. 28 u.p.z.p. każde naruszenie zasad sporządzania planu skutkować musi stwierdzeniem jego nieważności. Nadto słusznym jest zarzut, że strona skarżąca została pozbawiona możliwości wyrażenia swojego stanowiska w formie uwag po uwzględnieniu przez Radę 241 uwag kupców kłodzkich, bowiem projekt planu uwzględniający te uwagi, a jednocześnie wyłączający możliwość prowadzenia usług handlu – wbrew żądaniom strony skarżącej – nie został wyłożony do publicznego wglądu po raz czwarty. Zarządzeniem z dnia 6 lutego 2012 r. Nr 13/2012 Burmistrz Miasta Kłodzka uwzględnił, a już w dniu 31 maja 2012 r. Radzie Miejskiej w Kłodzku podjęła zaskarżoną uchwałę. Należy również tutaj zaznaczyć, że projekt planu umożliwiający ich wnoszenie wyłożony do publicznego wglądu jako ostatni uwzględnił dotychczasowe uwagi strony skarżącej zgłoszone w piśmie z dnia 12 lipca 2011 r.. Zgodnie z art. 19 ust. 1 u.p.z.p. jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu – czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. Przedmiotem ponowionych czynności może być jedynie część projektu planu objęta zmianą (ust. 2 art. 19). Skoro zatem w wyniku uwzględnienia 241 uwag po trzecim wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu Rada wprowadziła niekorzystne dla strony skarżącej zmiany, winna była wyłożyć projekt planu w zakresie dokonanych zmian do publicznego wglądu po raz czwarty, aby umożliwić stronie skarżącej zapoznanie się z wprowadzonymi zmianami i wniesienie swoich uwag. Zatem uznanie przez Radę zarzutu naruszenia przepisu art. 19 ust. 1 i ust 2 u.p.z.p. za niezasadny, z powołaniem się na przepis

art. 17 pkt 13 u.p.z.p., jest nieuprawnione. W art. 17 pkt 13 u.p.z.p. jest mowa o wprowadzaniu zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag oraz o ponowieniu uzgodnień w niezbędnym zakresie, natomiast art. 19 wymaga ponowienia w zakresie niezbędnym do dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu – czynności, o których mowa w art. 17, wśród których mieści się wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu (pkt 9). Słusznie również strona skarżąca podniosła, że miejscowy plan nie wskazuje co należy rozumieć przez sformułowanie „usługi handlu”, co powoduje, że zapisy planu nie są jasne dla ich adresatów. Użycie tego zwrotu jest nielogiczne, powoduje wewnętrzną sprzeczność całego przepisu § 7 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz § 11 ust. 1 pkt 1 lit. b uchwały i pozostaje w opozycji do zasad techniki stanowienia prawa. Przepis § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) stanowi, że przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Zgodnie zaś z § 8 ust. 1 tego rozporządzenia w każdym akcie prawnym należy posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu. Należy także unikać posługiwania się (§ 8 ust. 2):

- 1) określeniami specjalistycznymi (profesjonalizmami), jeżeli mają odpowiedniki w języku powszechnym;
- 2) określeniami lub zapożyczeniami obcojęzycznymi, chyba że nie mają dokładnego odpowiednika w języku polskim;
- 3) nowo tworzonymi pojęciami lub strukturami językowymi (neologizmami), chyba że w dotychczasowym słownictwie polskim brak jest odpowiedniego określenia.

W myśl zaś § 146 ust. 1 – w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli:

- 1) dane określenie jest wieloznaczne;
- 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości;
- 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe;
- 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.

Mając powyższe na uwadze, Sąd działając na podstawie przepisów art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w punkcie I sentencji. Klauzula zawarta w punkcie II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przepisu art. 152 p.p.s.a.. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w treści art. 200 p.p.s.a..