

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Olsztynie  
WYDZIAŁ II

Dnia 12 kwietnia 2023 r.  
Sygn. akt II SA/OI 173/23

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

KANCELARIA PRAWNA AJiP s.c.  
Data wpływu: ..... 2023-04-28  
Liczba dziennika: ..... 982/2023  
Podpis przyjmującego: .....

radca prawny Marcin Adamczyk  
- pełnomocnik Gminy Orzysz  
Kancelaria Prawna  
ul. Barczewskiego 1  
10-061 Olsztyn

### DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z 6 kwietnia 2023 r., sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie doręcza - jako pełnomocnikowi - odpis wyroku wraz z uzasadnieniem z 28 marca 2023 r., wydanego na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym.

SPECIALISTA  
  
Anna Piontczak





**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 28 marca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie  
w składzie następującym:

Przewodnicząca  
Sędziowie

Sędzia WSA Marzenna Glabas  
Sędzia WSA Piotr Chybicki (spr.)  
Asesor WSA Grzegorz Klimek

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 28 marca 2023 r.  
sprawy ze skargi Ośrodka Rekreacyjno-Sportowego i Stadniny Koni-Sumki Sp. z o.o.  
na uchwałę Rady Miejskiej w Orzyszu  
z dnia 25 listopada 2020 r., nr XXIX/219/20  
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębach  
geodezyjnych Pianki, Grądy, Aleksandrowo gm. Orzysz

- 1) stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- 2) zasądza od Gminy Miejskiej Orzysz na rzecz skarżącej Spółki kwotę 497 zł (czterysta dziewięćdziesiąt siedem złotych), tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA

  
Anna Piontczak



## UZASADNIENIE

W dniu 3 marca 2021 r. Arkadiusz Górny oraz Ośrodek Rekreacyjno-Sportowy i Stadnina Koni - Sumki sp. z o.o. z siedzibą w Sumkach (dalej jako: „Spółka”) złożyli skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Orzyszu z dnia 25 listopada 2020 r., nr XXIX/219/20 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębach geodezyjnych Pianki, Grądy, Aleksandrowo gm. Orzysz, zarzucając, iż narusza ona ich interes prawny, poprzez:

1. ograniczenie lokalizacji nowej zabudowy w nieprzekraczalnych liniach zabudowy oznaczonych na rysunku planu (§ 5 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz § 33 pkt 3 lit. f, przebieg linii na rysunku planu);

2. nakazanie wcześniejszego podczyszczania wód opadowych i roztopowych do osiągnięcia dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń określonych w przepisach odrębnych przed wprowadzeniem ich do odbiorników (§ 6 ust. 1 pkt 2);

3. nakazanie wcześniejszego oczyszczania wód opadowych i roztopowych odprowadzanych z powierzchni utwardzonych do gruntu w granicach własnej działki lub ogólnodostępnych rowów melioracyjnych i przydrożnych (§ 13 ust. 3 pkt 3 lit. a);

4. nakazanie, by uciążliwości generowane przez obiekty związane z hodowlą lub chowem zwierząt, obiekty inwentarskie i budynki inwentarskie zawierały się w granicach do których inwestor posiada tytuł prawny (§ 6 ust. 1 pkt 7);

5. bezwzględny (niezależny od ocen i decyzji środowiskowych) zakaz lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów odrębnych ochrony środowiska, za wyjątkiem inwestycji celu publicznego z zakresu komunikacji i infrastruktury technicznej (§ 6 ust. 1 pkt 8, § 11 pkt 1);

6. ustalenie dopuszczalnych poziomów hałasu jak dla terenów zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej (§ 6 ust. 1 pkt 10 lit. c);

7. zachowanie w granicach obszaru II - Aleksandrowo - symbol literowy „b” obszaru zabytku archeologicznego w postaci stanowisk archeologicznych: nr obszaru AZP-22-75 nr stanowiska VI, nr obszaru AZP-18, nr obszaru AZP 22-75, nr stanowiska VII, nr obszaru AZP-19, które to stanowiska nie są ujęte w gminnej ewidencji zabytków (§ 7 ust. 1 pkt 4 lit. a i b);

8. ustalenie wskaźników i zasad wyposażenia terenów w odpowiednią liczbę miejsc do parkowania w granicach terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami literowymi R i Rr na minimum 2 miejsca dla budynku inwentarskiego o

łącznej powierzchni zabudowy poniżej 500 m<sup>2</sup> i 2 miejsca na każde rozpoczęte 10 m<sup>2</sup> powierzchni zabudowy dla budynku lub zespołu budynków inwentarskich o łącznej powierzchni zabudowy powyżej 1000 m<sup>2</sup> (§ 12 pkt 9 lit. d);

9. przyjęcie, że w związku z uchwaleniem planu nastąpi wzrost wartości nieruchomości należących do terenów elementarnych oznaczonych symbolami literowymi R i Rr oraz ustalenie z tego tytułu stawki opłat w wysokości 0,01% (§ 14 pkt 2);

10. ustalenie minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych w wielkości 10.000 m<sup>2</sup>,

11. dopuszczenie maksymalnie dwóch budynków inwentarskich na jednej działce budowlanej (§ 33 pkt 3 lit. e);

12. ograniczenie maksymalnej obsady poniżej 60 DJP dla pojedynczego budynku inwentarskiego i poniżej 120 DJP dla przedsięwzięcia realizowanego na jednej działce budowlanej (§ 33 pkt 4 lit. a);

13. wprowadzenie daleko idących ograniczeń zabudowy w postaci:

- wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej min. 90 % powierzchni działki budowlanej (§ 33 pkt 5 lit. a),

- wskaźnika powierzchni zabudowy - max. 0,01 powierzchni działki (§ 33 pkt. 5 lit. b),

- wskaźnika intensywności zabudowy- min. 0,001 i max. 0,01 powierzchni działki (§ 33 pkt. 5 lit. c),

- maksymalnej powierzchni zabudowy pojedynczego budynku mieszkalnego jednorodzinnego 250 m<sup>2</sup> (§ 33 pkt 6 lit. a),

- maksymalnej powierzchni zabudowy pojedynczego budynku gospodarczo-garażowego 300 m<sup>2</sup> (§ 33 pkt 6 lit. b),

- maksymalnej powierzchni zabudowy pojedynczego budynku inwentarskiego 500 m<sup>2</sup> (§ 33 pkt 6 lit. c),

- szerokości elewacji frontowej max. 20 m dla budynku mieszkalnego i max. 30 m dla budynków innych niż mieszkalne (§ 33 pkt 7 lit. a i b),

- maksymalnych wysokości zabudowy - dla budynków mieszkalnych do 9 m (max. 2 kondygnacje naziemne w tym poddasze użytkowe), - dla budynków innych niż mieszkalne do 12 m (max. 1 kondygnacja naziemna), dla budowli do 15 m i dla innej zabudowy do 4 m (§ 33 pkt 8),

- wprowadzenie szczegółowo wskazanych w § 33 pkt 9 ograniczeń dotyczących sytuowania i geometrii zabudowy (§ 33 pkt 9 lit. a-c).

Skarżący wskazali, że powyższe postanowienia naruszają ich interes prawny i uprawnienia wynikające:

- z treści prawa własności - art. 140 w zw. z art. 46 [1] k.c.,
- z prawa do równej ochrony własności - art. 21 ust. 1 w zw. z art. 64 Konstytucji RP,
- z prawa do proporcjonalnie wyważonej ochrony własności w postępowaniu planistycznym - art. 1 ust. 2 pkt. 7, 9, art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej jako: „u.p.z.p.”),
- z równości wobec prawa - art. 32 Konstytucji RP,
- z wolności prowadzenia działalności gospodarczej, polegającej w szczególności na zarobkowym prowadzeniu każdej formy działalności rolniczej określonej w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym - art. 22 Konstytucji RP w zw. z art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców,
- z prawa do ochrony wolności i praw konstytucyjnych (art. 31 Konstytucji RP),
- z prawa do prowadzenia zintegrowanych i zorganizowanych gospodarczo gospodarstw rolnych (art. 55 [3] k.c.)
- z ostatecznej i prawomocnej decyzji środowiskowej,
- gdyż w porównaniu do uregulowań zawartych w systemie powszechnie obowiązującego prawa w przepisach odrębnych istotnie ograniczają możliwości zagospodarowania i prawo korzystania z nieruchomości m.in. dla potrzeb zarobkowej produkcji rolniczej (działalności gospodarczej), pogarszając sytuację prawną skarżących w stosunku do sytuacji właścicieli i inwestorów podobnych nieruchomości nie objętych planem, pomimo że charakter i dotychczasowy sposób użytkowania jednych i drugich nieruchomości w istotny sposób nie różnią się od siebie i żadna planistyczna potrzeba nie uzasadnia takiego zróżnicowania (art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP).

W skardze zarzucono, że ograniczenia określone w ww. postanowieniach uchwały wypełniają dyspozycję art. 28 ust. 1 u.p.z.p., albowiem w sposób istotny, tj. sprzeczny z konstytucyjnym porządkiem prawnym (art. 2, art. 7, art. 21, art. 22, art. 31, art. 32, art. 64 oraz art. 94 Konstytucji RP) naruszają powszechnie obowiązujące zasady i tryb sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Podniesiono również, że zawarte w przytoczonych postanowieniach uchwały ograniczenia:

- a) nie służą realizacji celów postępowania planistycznego, tj. potrzebie kształtowania ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju (art. 1 ust. 1 u.p.z.p.),

ani też nie uwzględniają kryteriów planistycznych wskazanych w art. 1 ust. 2 i 3 u.p.z.p. oraz w legalnych definicjach (art. 2 u.p.z.p.), służą zaś wyłącznie temu, by ograniczyć skarżącym legalne (tj. zgodne z odrębnymi regulacjami) zagospodarowanie nieruchomości oraz uniemożliwić lokalizację na ich terenie przedsięwzięcia, będącego przedmiotem postępowania środowiskowego oraz innych podobnych inwestycji służących do prowadzenia produkcji rolnej na większą skalę,

b) uchwalając je, organ zupełnie zignorował planistyczną potrzebę uwzględnienia praw własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.) oraz zasadę proporcjonalności polegającą na obowiązkowi wyważania interesów publicznych, prywatnych i wyników analiz (art. 1 ust. 3 u.p.z.p.), zignorował też praktyczne, ekonomiczne uwarunkowania nieruchomości i przyległych terenów (art. 1 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.),

c) wbrew stwierdzeniu zawartemu w preambule uchwały, wskazane ograniczenia są sprzeczne z ustaleniami Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy Orzysz, według których tereny te leżą na obszarze strefy osadniczo - rolniczej aktywizacji gospodarczej (IVA), na terenach tych powinna być zatem zapewniona możliwość intensyfikacji wszelkich form produkcji rolniczej, z uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska przyrodniczego (vide: cz. 111 - Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego, pkt. 1.2, str. 7 Studium) i preferowany jest rozwój dużych gospodarstw rolnych o pow. 20-50 ha (cz. III - Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego, pkt. 11.1, str. 43 Studium),

d) zostały uchwalone z naruszeniem formalnych wymagań (trybu) postępowania planistycznego dotyczących zgromadzenia wymaganych przez u.p.z.p. analiz, ustosunkowania się do uwag oraz sporządzenia uzasadnienia uchwały (art. 1 ust. 3, art. 14 pkt. 5, art. 15 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2-4 i art. 32 u.p.z.p.), gdyż materiały zgromadzone w postępowaniu planistycznym tylko z nazw dokumentów potwierdzają zachowanie ww. wymogów formalnych trybu postępowania, w ich treści brak jest natomiast wskazania jakichkolwiek konkretnych okoliczności faktycznych, które mogłyby mieć merytoryczne znaczenie dla ustaleń planistycznych dotyczących nieruchomości skarżących.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Orzysza (dalej jako: „Burmistrz”) wniósł o jej oddalenie jako bezzasadnej. Zaprzeczył, aby działania podjęte przez Gminę miały jedynie na celu blokowanie zamiaru inwestycyjnego określonego w decyzji środowiskowej. Postępowanie środowiskowe nie ma żadnego znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, gdyż o decyzję środowiskową wystąpić mógł każdy podmiot, zaś z wydania decyzji środowiskowej nie sposób wywieść automatycznego



zamiaru wykonania inwestycji. Burmistrz wskazał, że organy Gminy mają na uwadze interesy Gminy jako całości. Zauważył, że plan miejscowy oprócz kwestionowanych terenów obejmuje również inne obszary w obrębach Pianki, Grądy, Aleksandrowo o łącznej powierzchni ponad 1300 ha. Stwierdził, że regulacje planu miejscowego w szczególności dotyczące wskaźników urbanistycznych, parametrów technicznych zabudowy, wielkości działek budowlanych jak również kolorystyki zabudowy oraz jej wielkości są zastosowane jako generalna zasada i dotyczą wszystkich terenów rolniczych oznaczonych w planie symbolem Rr. Potrzeba stosowania ww. parametrów i wskaźników wynika bezspornie z przepisu art. 15 u.p.z.p. Burmistrz podał, że wskaźniki i parametry zabudowy dla obiektów inwentarskich ustalone zostały na podstawie analiz rozwoju rolniczej przestrzeni produkcyjnej, w szczególności: dobrej praktyki rolnej, zapewnienia zwierzętom właściwych warunków bytowania i opieki oraz wpływu warunków ich życia na zdrowie i dobrostan. Rozpoczęcie procedur planistycznych poprzedzone było dokonaniem stosownych analiz określonych w art. 14 i art. 32 u.p.z.p. Konieczność regulacji obszarów rolniczych na terenie Gminy Orzysz za pomocą aktów prawa miejscowego podyktowane jest potrzebą stworzenia systemu, który powiąże rozwój rolniczej przestrzeni produkcyjnej w zgodzie i poszanowaniu wartości wyższych, tj. ochrony środowiska i przyrody, zdrowia i życia mieszkańców oraz ogólnie pojętymi zasadami ładu przestrzennego. Zaznaczono, że zarówno przed, jak i w trakcie sporządzania dokumentów, do organu wpływały liczne skargi, wnioski, uwagi dotyczące kształtowania zabudowy rolniczej na terenie Gminy. Burmistrz zobligowany był do wyważenia interesów publicznych i oceny czy przeważają one nad interesem prywatnym poszczególnych inwestorów. Przyjęte rozwiązanie stanowi kompromis i pozostaje w racjonalnej proporcji do celu jakim jest ochrona środowiska, rozumiana szeroko również z jej elementem jakim jest człowiek. Jest to zgodne z obowiązującą na gruncie prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej (art. 191 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) oraz prawa polskiego (art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska) zasadą przezorności. Plan w przyjętej formie godzi interes potencjalnego inwestora z potrzebą zrównoważonej polityki planistycznej, koniecznością ochrony nieruchomości sąsiednich i ich właścicieli oraz potrzebami ochrony środowiska, a tym samym zasada proporcjonalności została zachowana. Podkreślono, że swoboda inwestorska właściciela nieruchomości nie może być interpretowana, jako obowiązek zapewnienia potencjalnemu inwestorowi optymalnych warunków inwestowania bez względu na ograniczenia ustawowe lub pochodne oraz bez względu na niedogodności czy uciążliwości, jakie planowana

inwestycja może stworzyć innym podmiotom korzystającym również z ustawowo określonej i gwarantowanej ochrony swoich praw. Organ wskazał, że wnikliwa analiza Studium sporządzona zarówno na etapie wstępnych prac planistycznych, jak również w trakcie procedury projektowej planu miejscowego wykazała, że ustalenia Studium dopuszczają realizację planu miejscowego w formie, która została uchwalona i opublikowana. Studium bowiem nie wskazuje obszarów przeznaczonych pod specjalistyczną produkcję rolniczą. Zapisy studium preferują na obszarach rolniczych prowadzenie intensyfikacji produkcji rolniczej, ale nie wskazują, że działalność ta powinna opierać się na chowie lub hodowli zwierząt. Podkreślono, że obszar objęty planem miejscowym położony jest nie tylko w strefie IV tj. strefie osadniczo - rolniczej w podstrefie IVA aktywizacji gospodarczej, ale również w strefach: IVB - podmiejskiej osadniczej, IVC podmiejskiej osadniczej z zakresu mieszkalnictwa jednorodzinnego oraz co najważniejsze strefie III Krajobrazowej - obejmującej tereny chronionego krajobrazu. Nie bez znaczenia pozostaje również, że powiązanie funkcjonalne terenów w planie jest priorytetem realizacji polityki przestrzennej. Nie ma bowiem możliwości aby strefy nie miały wpływu na siebie wzajemnie. Tym samym realizacja jakiegokolwiek zabudowy w granicach gminy zawsze niesie za sobą skutki przestrzenne pozytywne lub negatywne na innych obszarach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wyrokiem z dnia 22 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/OI 272/21, po rozpoznaniu wniesionej skargi: 1) odrzucił skargę Arkadiusza Górnego; 2) stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w stosunku do działek położonych w obrębie geodezyjnym Aleksandrowo o numerach ewidencyjnych: 200/6, 200/1, 200/9 i 217/1; 3) oddalił skargę w części dotyczącej uchwały Rady Miejskiej w Orzyszu nr V/34/2019 z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębach geodezyjnych Pianki, Grądy, Aleksandrowo gm. Orzysz; 4) zasądził od Gminy Miejskiej Orzysz na rzecz Spółki kwotę 797 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego; 5) zwrócił skarżącemu kwotę 317 złotych tytułem uiszczzonego wpisu od skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie uzasadniając odrzucenie skargi Arkadiusza Górnego, w oparciu o art. 58 § 1 pkt 5a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., zwana dalej: „p.p.s.a.”), wskazał, że aktualnie nie przysługuje mu żadne prawo do nieruchomości objętych planem, tym samym zaskarżona uchwała nie dotyczy bezpośrednio jego praw ani obowiązków. Uzyskana przez Arkadiusza Górnego decyzja

o środowiskowych uwarunkowaniach dla zamierzenia polegającego na budowie sześciu kurników o obsadzie 1320 DJP nie uprawnia go jeszcze do realizacji takiej inwestycji, gdyż jest to wstępny etap procesu inwestycyjnego, określający tylko warunki, których spełnienie ma na celu zminimalizowanie oddziaływania na środowisko. Zawarta pomiędzy skarżącymi umowa przedwstępna sprzedaży wymienionych nieruchomości pod warunkami, stanowi jedynie ekspektatywę prawa własności i nie można z niej wywodzić naruszenia interesu prawnego Arkadiusza Górnego. Tytuł własności nieruchomości objętych planem przysługuje aktualnie skarżącej Spółce i tylko ona jest uprawniona do zaskarżenia uchwały w granicach posiadanego interesu prawnego.

Sąd I instancji uzasadniając swoje stanowisko w pozostałym zakresie stwierdził, że akta planistyczne zawierają wszystkie wymagane analizy i uzgodnienia, a także sporządzone zostało uzasadnienie do projektu uchwały, którego treść odpowiada wymogom art. 15 ust. 1 pkt 1-3 u.p.z.p. Okoliczność, że Spółka nie zgadza się z argumentami, które w przekonaniu organów Gminy przemawiały za wprowadzeniem spornych ograniczeń, nie dowodzi braku uzasadnienia, ale polemikę z zajęтым przez Gminę stanowiskiem. Motywy przyjętych rozwiązań zostały czytelnie przedstawione w uzasadnieniu do uchwały i mają pokrycie w aktach sprawy. Dalej podkreślił, że skarga dotyczy działek 200/1, 200/6, 200/9 i 217/1, oznaczonych w planie symbolem b-01Rr - teren produkcji rolniczej. Zgodnie z ogólnymi postanowieniami planu zawartymi w § 6 ust. 1 pkt 8 zakazuje się w granicach planu lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów odrębnych z zakresu ochrony środowiska za wyjątkiem inwestycji celu publicznego z zakresu komunikacji i infrastruktury technicznej. W myśl § 6 ust. 1 pkt 9 planu dopuszcza się lokalizację przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, w przypadku, gdy wykonana ocena wykazała brak znaczącego negatywnego oddziaływania na środowisko. Istota sporu dotyczy uniemożliwienia realizacji przez plan zamierzenia polegającego na budowie sześciu budynków inwentarskich - kurników o łącznej maksymalnej obsadzie 1320 DJP wraz z infrastrukturą towarzyszącą na działce nr 200/1, a więc przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Dla inwestycji tej wydana została przed uchwaleniem planu decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na jej realizację. Inwestor, z którym Spółka zawarła przedwstępną umowę sprzedaży nieruchomości z zastrzeżeniem warunków, wystąpił z wnioskiem o wydanie decyzji środowiskowej 15 stycznia 2018 r. Już w lutym 2018 r. do organów gminy zaczęły wpływać liczne protesty mieszkańców miejscowości Sumki, Góra, Pianki, Grądy Podmiejskie oraz Orzysza przeciwko realizacji inwestycji. W

listopadzie i grudniu 2018 r. złożonych zostało 138 wniosków o sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Pianki, Aleksandrowo, Grądy, wykluczającego możliwość budowy farm hodowlanych. Od początku wnioskowanego zamierzenia istniał zatem silny sprzeciw lokalnej społeczności, która obawia się uciążliwości odorowych związanych z funkcjonowaniem tego typu działalności. W ocenie Sądu, wprowadzenie zakazu lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko na terenie objętym przedmiotowym planem, nie wykroczyło poza przysługujące Gminie władztwo planistyczne. Dopuszczenie w granicach planu lokalizacji przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko stanowi wyraz kompromisu, godzącego sprzeczne interesy mieszkańców pobliskich miejscowości, którzy także mają prawo do niezakłóconego korzystania z własnych nieruchomości, ochrony życia i zdrowia. Nie bez znaczenia jest też akcentowane przez Burmistrza dążenie do rozwoju turystyki na terenie Gminy, czemu bez wątpienia nie będzie sprzyjać przedsięwzięcie stanowiące potencjalne źródło odorów. Silny sprzeciw mieszkańców pobliskich miejscowości, potrzeba ochrony ich zdrowia, dotychczasowy charakter sąsiednich terenów, walory krajobrazowe i turystyczne gminy przeważają nad indywidualnym interesem skarżącej, która chce zbyć działki w celu realizacji na nich przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Wbrew przekonaniu Spółki, działka 200/1, na której zaplanowano realizację inwestycji, znajduje się stosunkowo blisko zabudowy mieszkaniowej. Z załączonej do skargi decyzji środowiskowej wynika, że najbliższa zabudowa mieszkaniowa znajduje się już w odległości 0,4 km. Z analizy mapy wynika, że działka nr 200/1 położona jest pomiędzy miejscowościami Pianki, Sumki oddalonych od siebie ok. 2 km, do Orzysza z terenu inwestycji jest ok. 6 km - drogą publiczną, w kierunku spornej działki rozciągają się tereny podmiejskie. Zatem sąsiedztwo działki 200/1 nie są to tylko tereny rolne. Działki sąsiadują też z terenem usług turystycznych. Istniejące już osady, na których funkcjonowanie i rozwój może niewątpliwie wpływać przedsięwzięcie mogące generować uciążliwości odorowe, uzasadnia wprowadzenie ograniczeń w wykonywaniu prawa własności i działalności gospodarczej na nieruchomości skarżącej, na zasadzie art. 3 ust. 1 u.p.z.p.

Zdaniem Sądu Wojewódzkiego, Spółka niezasadnie dopatruje się również w uchwaleniu planu naruszenia zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 2 Konstytucji RP) z powodu objęcia jej nieruchomości zakazem lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, podczas gdy nieruchomość nie objęta planem mogą się ubiegać o warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, w którym



sam tylko sprzeciw społeczeństwa czy uciążliwości odorowe nie stanowią przeszkody do wydania pozytywnej decyzji względem zamierzenia zawsze znacząco oddziałującego na środowisko, gdyż musiałoby zostać wykazane, że inwestycja narusza konkretny przepis prawa, tymczasem nie ma norm określających uciążliwości odorowe. Sąd wyjaśnił, że zakaz dotyczy całego obszaru planu, a nie tylko nieruchomości Spółki. Poza tym nie sposób porównywać nieruchomości objętych planem z nieruchomościami, dla których plan nie został w ogóle uchwalony.

Nie zasługiwał też, w ocenie Sądu, na uwzględnienie zarzut sprzeczności wprowadzonego zakazu lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zgodnie z przytaczanymi przez Spółkę postanowieniami Studium wymienione działki położone są w obszarze strefy IV - osadniczo-rolniczej, podstrefy IVA - aktywizacji gospodarczej. Według ustaleń Studium są to „Obszary posiadające warunki do rozwoju bardziej intensywnych form rolnictwa i wytwórczości oraz gospodarki leśnej. Nową zabudowę wiązać z istniejącymi ogniwami sieci osadniczej”. Zapisy te nie konkretyzują „intensywnych form rolnictwa”, a przez to nie zakazują realizacji na tym terenie przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, ale jednocześnie nie nakazują przeznaczenia tego terenu do tego typu działalności, pozostawiając możliwość doprecyzowania przeznaczenia terenu na etapie uchwalania planu miejscowego. Przyjęte rozwiązanie co do zakazu lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko jest spójne z zasadami zagospodarowania wyrażonymi w Studium.

Sąd I instancji uwzględnił skargę i stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w stosunku do wymienionych działek z powodu wewnętrznej sprzeczności ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem b-01Rr. W pierwszej kolejności zauważył, że w § 4 planu uchwałodawca wymienił symbole jakimi określił poszczególne tereny w zależności od ich przeznaczenia, m.in.: MN - teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, RM - teren zabudowy zagrodowej, Rr - teren produkcji rolniczej, R - teren rolniczy. Stosownie do § 33 dla terenu b-01Rr ustalono: 1) przeznaczenie podstawowe: teren produkcji rolniczej; 2) przeznaczenie uzupełniające: zabudowa gospodarczo-garażowa, niezbędne do obsługi zabudowy: dojścia i dojazdy, infrastruktura techniczna. Mimo wprowadzonych oznaczeń i postanowień ogólnych, z których w ogóle nie wynika możliwość sytuowania na terenie Rr zabudowy mieszkaniowej, w dalszych postanowieniach § 33 uchwały lokalny prawodawca dopuścił na terenie Rr budowę budynku mieszkalnego w ramach zabudowy zagrodowej

realizowanej jako wolnostojący (§ 33 pkt 3 lit. b) i określił dopuszczalne parametry budynku mieszkalnego (§ 33 pkt 6 lit. a, pkt 7 lit. a, pkt 8 lit. a, pkt 9 lit. b i d). Oznacza to, że teren Rr nie ma tylko funkcji rolniczej, ale również mieszkaniową. Dlatego, jak wnioskować można, wprowadzono ochronę akustyczną tego terenu jak dla zabudowy zagrodowej i stwierdzono wzrost wartości nieruchomości. Sąd wyjaśnił, że organy gminy nie mają kompetencji do ustalania dopuszczalnych poziomów hałasu, o czym mowa w § 6 pkt 10 uchwały, ustalenia takie wykraczają poza zakres delegacji ustawowej. Kwestię dopuszczalnych poziomów hałasu reguluje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz.U. z 2014 r. poz. 112). Rozporządzenie to określa jakie tereny podlegają ochronie, są to m.in. tereny zabudowy zagrodowej, a więc takie, w których skład wchodzi również zabudowa mieszkaniowa w rodzinnych gospodarstwach rolnych. Stosownie do § 3 pkt 3 Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065) zabudowa zagrodowa to w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. Rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu nie wymienia w ogóle terenów rolnych. Oznacza to, że tereny użytkowane wyłącznie rolniczo nie podlegają ochronie akustycznej. Jeżeli intencją uchwałodawcy było dopuszczenie na terenie spornych działek zabudowy zagrodowej, to teren ten powinien prawidłowo zostać oznaczony symbolem RM, jak to wynika z § 4 pkt 3 uchwały. Natomiast jeżeli wolą uchwałodawcy było wyodrębnienie terenów wyłącznie produkcji rolnej, jak to wynika z ogólnych postanowień planu dla terenu Rr, to niezrozumiałym jest dopuszczenie na tym terenie zabudowy mieszkaniowej. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. 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. Przyjmuje się, że ten sam teren może mieć w planie różne przeznaczenie, a tym samym dopuszczalne jest ustalenie dla jednego terenu różnych funkcji. Dla jednego terenu mogą być wprowadzone mieszane oznaczenia przeznaczenia, o czym mowa w § 9 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164, poz. 1587). Zgodnie z tym unormowaniem, w zależności od specyfiki i zakresu ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów oraz granic i linii regulacyjnych, dopuszcza się stosowanie uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych. Treść § 9 ust. 4 rozporządzenia należy odnosić do możliwości łączenia różnych funkcji na danym terenie. Przepis ten nie wskazuje na oblig stosowania mieszanych oznaczeń, gdyż zależy to od specyfiki konkretnego przypadku. Jest to natomiast wskazane, czyli potrzebne przy łączeniu różnych funkcji, w celu oznaczenia terenów o odmiennym przeznaczeniu spośród podobnych, co służyć ma czytelności ustaleń planu miejscowego. W niniejszej sprawie istotne jest, że uchwałodawca sam rozróżnił tereny Rr oraz RM i nie jest konsekwentny. Cytowane rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. odróżnia w załączniku nr 1 tereny rolne oznaczane symbolem R od terenów obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych - RU i terenów zabudowy zagrodowej - RM. Wnioskować można na tej podstawie, że nie są to tereny tożsame. W ocenie Sądu, nie powinno też budzić wątpliwości, że część tekstowa i graficzna planu miejscowego powinny być ze sobą spójne. Wynika to z treści art. 15 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, że projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Dlatego przyjmuje się, że część tekstową i graficzną planu należy odczytywać łącznie. W przypadku istotnych rozbieżności między tymi częściami, może powstać wątpliwość co do przeznaczenia terenu. Wyjaśnienie w legendzie do rysunku planu, że tereny Rr to tereny produkcji rolniczej nie daje podstaw do przyjmowania, że mogą to być także tereny mieszkaniowe.

Kolejną istotną sprzecznością pomiędzy ogólnymi i szczegółowymi postanowieniami planu jest, zdaniem Sądu, określenie dla terenu b-01Rr maksymalnej obsady - poniżej 60 DJP dla pojedynczego budynku inwentarskiego tj. poniżej 120 DJP dla przedsięwzięcia realizowanego na jednej działce budowlanej (§ 33 pkt 4 lit. a uchwały). Zapis ten jest niespójny z § 6 ust. 1 pkt 9 uchwały, który dopuszcza w granicach planu lokalizację przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Wyrażone w § 6 zasady mają charakter nadrzędny.

Przepisy szczegółowe wyrażone w obrębie jednego aktu prawnego powinny korespondować z ustanowionymi w nim zasadami ogólnymi, konkretyzować je, a nie im zaprzeczać. Zgodnie z obowiązującym w czasie uchwalania planu rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2016 r. poz. 71) do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zaliczono chów lub hodowlę zwierząt w liczbie nie mniejszej niż 210 DJP (§ 2 ust. 1 pkt 51 rozporządzenia). Natomiast do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zaliczono chów lub hodowlę zwierząt w liczbie nie mniejszej niż 60 DJP lub 40 DJP jeżeli działalność byłaby prowadzona w odległości mniejszej niż 100 m od terenów: mieszkaniowych, innych zabudowanych, rekreacyjno-wypoczynkowych, zurbanizowanych niezabudowanych, na obszarach objętych forami ochrony przyrody lub ich otulinach (§ 3 ust. 1 pkt 102 i 103 rozporządzenia). Podobne regulacje zawiera aktualnie obowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r. poz. 1839) - odpowiednio w § 2 ust. 1 pkt 51 lit. b) i § 3 ust. 1 pkt 104 lit. a) i b) rozporządzenia, przy czym aktualne przepisy zwiększają wskazaną odległość do 210 m i precyzują, że potencjalnie znacząco mogą oddziaływać na środowisko chów lub hodowla zwierząt mieszcząca się w przedziale od 40 DJP lub 60 DJP do mniej niż 210 DJP. Z unormowań tych jasno wynika, że przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko to chów lub hodowla zwierząt do mniej niż 210 DJP. Zatem według ogólnych postanowień planu na spornym terenie jest możliwa obsada do mniej niż 210 DJP. Dalsze postanowienia planu wykluczają jednak taką możliwość poprzez określenie maksymalnej obsady i przyjęte wskaźniki i parametry dopuszczonej zabudowy. Sąd zauważył, że skoro w § 6 ust. 1 pkt 9 uchwały Rada Miejska dopuściła na obszarze objętym planem lokalizację przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, a przepisy rozporządzenia określają rodzaje takich przedsięwzięć, to nie ma potrzeby precyzowania jaka obsada inwentarza jest dopuszczalna na tym terenie. Działanie takie jest niewłaściwe też z tego względu, że przepisy rozporządzenia mogą ulegać zmianie, a przez to i klasyfikacja rodzajów przedsięwzięć, co może prowadzić do braku spójności z aktem wyższego rzędu. Tym samym dopuszczenie na terenie b-01Rr maksymalnej obsady poniżej 120 DJP narusza powyższe przepisy w sposób istotny. Omówione nieprawidłowości przekładają się bezpośrednio na niewłaściwe ustalenia w zakresie wskaźników zagospodarowania terenu.



Kolejną wewnętrzną sprzecznością w zapisach planu istotnie naruszającą prawo jest dopuszczenie na terenie Rr wydzielenie działek budowlanych o minimalnej powierzchni 10.000 m<sup>2</sup> (§ 16 ust. 1 pkt 4 uchwały), które mogą być zabudowane tylko w pasie wytyczonym nieprzekraczalnymi liniami zabudowy (§ 5 ust. 1 pkt 1 uchwały). Tym samym plan dopuszcza wydzielenie na terenie Rr działek budowlanych, których nie będzie można w ogóle zabudować. Sąd zgodził się również ze Spółką, co do braku uzasadnienia dla nieprzekraczalnej linii zabudowy uniemożliwiającej zabudowę terenu Rr w głąb działki od drogi publicznej, co pozwoliłoby na oddalenie dopuszczonej zabudowy inwentarskiej od drogi publicznej i zmniejszenie oddziaływania na tereny osadnicze. Wprowadzenie tej linii nie ma racjonalnego uzasadnienia ani faktycznego, ani prawnego, zważywszy że uchwałodawca cały teren Rr przeznacza pod produkcję rolną, którą odróżnia od terenów R - rolnych. Sporna linia zabudowy jako pozbawiona podstaw nadmiernie ingeruje w wykonywanie prawa własności, istotnie ograniczając możliwość zagospodarowania terenu w sposób określony dla terenu Rr.

W ocenie Sądu Wojewódzkiego, na uwzględnienie zasługiwał też sprzeciw skarżącej przeciwko nakazanemu ogólnie podczyszczaniu wód opadowych i roztopowych, o czym mowa w § 6 ust. 1 pkt 2 i § 13 ust. 3 pkt 3 lit. a uchwały. Sąd podniósł, że, co do zasady, wody opadowe i roztopowe uznaje się za czyste. Dopiero ryzyko ich zmieszania z substancjami szkodliwymi mogłoby uzasadniać obowiązek ich podczyszczania. Według ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2020 r. poz. 2028) tylko ścieki przemysłowe wymagają instalowania urządzeń podczyszczających (art. 10 pkt 2 ustawy). Także ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2021 r. poz. 624) nie nakłada obowiązku podczyszczania wód opadowych i roztopowych. W ustawie tej jest mowa o otwartych lub zamkniętych systemach kanalizacji deszczowej służących do odprowadzania opadów atmosferycznych. Budowa takich systemów jest zadaniem publicznym. Z ustaleń dla terenu Rr nie wynika, aby gmina przewidywała na tym terenie budowę kanalizacji deszczowej. Zatem nakładanie obowiązku odprowadzania opadów atmosferycznych do takiej kanalizacji jest bezpodstawne.

Sąd I instancji stwierdził także, że nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia treść § 6 ust. 1 pkt 7 uchwały, zgodnie z którym, nakazuje się, by uciążliwości generowane przez: obiekty związane z chowem lub hodowlą zwierząt, obiekty inwentarskie, zawierały się w granicach, do których inwestor posiada tytuł prawny. Przepis ten nie ma charakteru normatywnego, ale ocenny.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego stanowisk archeologicznych, Sąd wskazał, że plan w przyjętym kształcie został uzgodniony z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. Spółka zaprzecza, aby na jej terenie znajdowały się wymienione stanowiska archeologiczne. Podnosi, że nie są one ujęte gminnej ewidencji zabytków. Nie przedkłada w tym zakresie żadnych dowodów. Organ gminy nie odniósł się w ogóle do tych twierdzeń. Sąd nie jest więc w stanie zweryfikować tego zarzutu. Sądowi udało się w Internecie odnaleźć załącznik nr 2 do Zarządzenia Nr 38/2016 Burmistrza Orzysza z dnia 10 lutego 2016 dotyczące kart adresowych stanowisk archeologicznych w Ewidencji Zabytków Gminy Orzysz, w wykazie tym brak jest pozycji nr 209-2019 i wykaz nie zawiera stanowisk archeologicznych kwestionowanych przez Spółkę. Tym samym istnieją wątpliwości w tym zakresie.

Sąd zgodził się ze Spółką, że nie było zasadne wprowadzanie obowiązku dodatkowych 2 miejsc postojowych na każde 10 m<sup>2</sup> powierzchni zabudowy ponad 500 m<sup>2</sup> (§ 12 pkt 9 lit. d uchwały). Trudno zrozumieć, aby istniało tak duże zapotrzebowanie na miejsca postojowe na terenie produkcji rolnej.

Sąd nie podziela zarzutu skarżącej w zakresie ustalenia wysokości stawek procentowych dla terenu Rr, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. Do ustalenia takich stawek wprost obliguje art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. Natomiast czy do wzrostu wartości nieruchomości i ustalenia opłaty dojdzie, rozstrzygane jest w odrębnym postępowaniu.

Mając powyższe na uwadze, Sąd uwzględnił skargę i stwierdził, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., nieważność zaskarżonej uchwały w stosunku do działek skarżącej Spółki nr 200/6, 200/1, 200/9 i 217/ 1, wskazując jednocześnie, że oznacza to, że procedura planistyczna powinna zostać powtórzona w stosunku do tych działek.

Sąd Wojewódzki wyjaśnił także, że niezasadnie Spółka domagała się uchylenia uchwały intencyjnej. Uchwała intencyjna nie wywołuje skutków materialnoprawnych, a ma jedynie charakter formalny, nie stanowi aktu prawa miejscowego, bowiem wyłącznym jej przedmiotem jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem. Tym samym uchwała intencyjna nie ma charakteru normatywnego, a jej postanowienia nie naruszają czyjegokolwiek interesu prawnego.

Skargi kasacyjne od powyższego wyroku złożyli: 1) Rada Miejska w Orzyszu (dalej jako: „Rada Miejska”), 2) Arkadiusz Górny, 3) Spółka, zaskarżając go w części, odpowiednio, co do punktu 2 i 4, punktu 1 i 2 oraz punktu 2.

Zaskarżonemu orzeczeniu Rada Miejska zarzuciła:

I. na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie przepisów prawa materialnego:

1) art. 1 ust. 3 u.p.z.p., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w realiach niniejszej sprawy skutkujące uchynieniem przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zapisów spornej uchwały, podczas gdy Rada Miejska ustalając przeznaczenie terenu, określając potencjalny sposób jego zagospodarowania i korzystania z niego, ważyła interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag;

2) art. 3 ust. 1 u.p.z.p., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w realiach niniejszej sprawy i uznanie, iż Rada Miejska zaskarżoną uchwałą wykroczyła poza swoje władztwo planistyczne, a ponadto zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w części, w której ją uchylono, jest wewnętrznie sprzeczna;

3) art. 4 ust. 1 u.p.z.p., poprzez jego błędną wykładnię prowadzącą do uznania, że rozpatrywana uchwała w istotny sposób narusza przepisy prawa;

4) art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., poprzez jego błędną wykładnię prowadzącą do uznania, że przepis umożliwiający wprowadzenie zakazu zabudowy nie daje podstawy do wprowadzenia ograniczeń w tym zakresie;

5) art. 28 ust. 1 u.p.z.p., poprzez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Miejska przekroczyła władztwo planistyczne, co doprowadziło do przyjęcia, że został naruszony interes prawny Spółki;

6) § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że w przypadku zaskarżonego planu istnieją rozbieżności pomiędzy jego częścią tekstową i graficzną, podczas gdy części te wzajemnie się uzupełniają;

7) § 3 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, poprzez jego błędne zastosowanie i uznanie, że dopuszczenie budynków mieszkalnych w zabudowie zagrodowej na terenach rolnych jest tym samym co dopuszczenie zabudowy mieszkaniowej;

8) art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2000 r. Prawo ochrony środowiska w zw. z pkt 3 tabeli 1 rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku z dnia 14 czerwca 2007 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 112), poprzez ich błędną wykładnię i uznanie, że organ ustanowił na spornym terenie normy hałasu, podczas gdy w rzeczywistości plan sklasyfikował jedynie dane tereny do odpowiedniej grupy wynikającej z przepisów odrębnych;

II. na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy:

1) art. 141 § 4 p.p.s.a., poprzez brak sporządzenia uzasadnienia wyroku zawierającego pełne wyjaśnienie stanowiska Sądu i podstawy prawnej przyjętego rozstrzygnięcia, co w konsekwencji uniemożliwia dokonanie kontroli kasacyjnej zaskarżonego wyroku, a w szczególności:

a) nie wyjaśnia, na jakiej podstawie Sąd traktuje ustalenia ogólne i szczegółowe planu jako odrębne zapisy, podczas gdy wszystkie te zapisy należy rozumieć łącznie, zgodnie z przyjętą zasadą: w pierwszej kolejności ustanowione winny być zasady generalne - ogólne, w następnej doprecyzowanie tych zasad w ustaleniach szczegółowych,

b) nie wyjaśnia, na jakiej podstawie Sąd ustalił, że celem wprowadzonych ograniczeń jest ograniczenie zabudowy na działkach należących do Spółki skarżącej plan, podczas gdy ograniczenia dotyczą całego sporządzonego planu,

c) nie wyjaśnia, na jakiej podstawie Sąd pominął fakt, że celem wprowadzonych ograniczeń jest ochrona interesu publicznego w postaci ochrony środowiska oraz nie ustalił, czy uchylenie kwestionowanych ograniczeń nie wpłynie na walory środowiska naturalnego, a także, czy zastosowanie niniejszych ograniczeń umożliwi osiągnięcie celu jakim jest ochrona środowiska,

d) nie wyjaśnia, na jakiej podstawie Sąd zróżnicował sytuację prawną Spółki skarżącej plan doprowadzając do ukształtowania sytuacji prawnej innych właścicieli nieruchomości w sposób mniej korzystny, niż ww. podmiotu, czyli de facto prowadząc do dyskryminacji pozostałych właścicieli nieruchomości na objętym planem obszarze,

e) nie wyjaśnia, na jakiej podstawie Sąd uznał, że plan w zakresie dopuszczenia możliwości lokalizowania na spornym terenie przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko i przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko ogranicza się jedynie do oddziaływań polegających na chowie lub hodowli zwierząt, podczas gdy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko przedstawia cały katalog innych przedsięwzięć,

f) nie wyjaśnia, na jakiej podstawie Sąd uznał kolizję pomiędzy funkcjami Rr i RM, podczas gdy w ustaleniach szczegółowych planu dokładnie wskazano różnicę pomiędzy wskazanymi funkcjami.

Mając na uwadze powyższe zarzuty Rada Miejska wniosła o uchylenie punktu 2 i 4 zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I



instancji, ewentualnie, o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i merytoryczne rozpoznanie skargi, jak również o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa prawnego według norm prawem przepisanych.

W skardze kasacyjnej Arkadiusza Górnego i Spółki zarzucono orzeczeniu:

1) w pkt 1- naruszenie przepisów postępowania - art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w zw. z art. 58 § 1 pkt. 5a oraz art. „50 ust. 2” p.p.s.a., poprzez nieuprawnione stwierdzenie, że uchwała nie narusza interesów prawnych i uprawnień Arkadiusza Górnego, przez co nie posiada on legitymacji do złożenia skargi;

2) w pkt 2 - naruszenie przepisu postępowania - art. 141 § 4 p.p.s.a., poprzez brak przedstawienia i wyjaśnienia podstaw zastosowania zasady przezorności (str. 17-20), co uniemożliwia prawidłową kontrolę instancyjną zaskarżonego wyroku w tym zakresie;

3) w pkt 2 naruszenie prawa materialnego - art. 1 ust. 3 w zw. z art 6 ust. 2, art. 2 ust. 4 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p., poprzez błędną wykładnię lub niewłaściwe stosowanie przepisu art. 1 ust. 3 u.p.z.p. (zasada proporcjonalności), prowadzące do braku uwzględnienia tych zarzutów skargi, które dotyczą rażącego naruszenia tej zasady. Treść uzasadnienia wyroku (str. 17-20), nie pozwala stanowczo stwierdzić, czy brak uwzględnienia tych zarzutów wynika z błędnej wykładni art. 1 ust. 3 u.p.z.p., czy z braku zastosowania lub wadliwej subsumcji tego przepisu, dlatego niniejszy zarzut jest sformułowany wariantowo (zarzut błędnej wykładni lub niewłaściwego stosowania);

Skarżący kasacyjnie wnieśli o uchylenie wyroku w zaskarżonej części oraz o wydanie orzeczenia stwierdzającego nieważność uchwały w stosunku do działek położonych w obrębie geodezyjnym Aleksandrowo o numerach ewidencyjnych 200/6, 200/1, 200/9 i 217/1 również ze względu na rażące naruszenie przez organ w postępowaniu planistycznym zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 1 ust. 3 u.p.z.p., ewentualnie, w przypadku braku możliwości rozpoznania skargi przez NSA o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji, a także o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego - wpisu od skargi kasacyjnej oraz kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych. Ponadto, skarżący kasacyjnie podtrzymali zawarte w punkcie VI skargi wnioski dowodowe, dodatkowo wnosząc o dopuszczenie dowodów: 1) z dokumentów aktów notarialnych załączonych do niniejszej skargi kasacyjnej - na potwierdzenie interesu prawnego i praw Arkadiusza Górnego, tj. jego legitymacji skargowej; 2) z załączonych do niniejszej skargi kasacyjnej wydruków - mapy oraz zamieszczonych na



rządowych stronach internetowych publikacji dotyczących budowy i przebiegu autostrady S-16- "Via Mazuria".

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 5 lipca 2022 r., II OSK 2700/21, po rozpoznaniu skarg kasacyjnych: 1) oddalił skargi kasacyjne Arkadiusza Górnego i Spółki; 2) ze skargi kasacyjnej Rady Miejskiej uchylił zaskarżony wyrok w pkt 2 oraz 4 i w tym zakresie przekazał sprawę do ponownego rozpoznania wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie; 3) odstąpił od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości.

Odnosząc się do skarg kasacyjnych Arkadiusza Górnego i Spółki sporządzonych w jednym piśmie, NSA nie uwzględnił zarzutu naruszenia art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w zw. z art. 58 § 1 pkt 5a oraz art. „50 ust. 2” p.p.s.a., poprzez nieuprawnione stwierdzenie, że uchwała nie narusza interesów prawnych i uprawnień Arkadiusza Górnego, przez co nie posiada on legitymacji do złożenia skargi. NSA podzielił stanowisko Sądu I instancji, że skoro skarżącemu kasacyjnie w dacie wnoszenia skargi nie przysługiwało żadne prawo do nieruchomości objętych planem, tym samym zaskarżona uchwała nie dotyczyła bezpośrednio jego praw ani obowiązków. Kwestie związane z uzyskaniem przez niego decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla zamierzenia polegającego na budowie sześciu kurników o obsadzie 1320 DJP, jak również zawarcie pomiędzy nim a Spółką umowy przedwstępnej sprzedaży wymienionych nieruchomości pod określonymi w warunkami, które nie w pełni zostały zrealizowane, nie mogą świadczyć o posiadaniu przez niego interesu prawnego w zaskarżeniu uchwały w przedmiocie planu zagospodarowania przestrzennego. Tytuł własności nieruchomości objętych planem przysługuje aktualnie skarżącej Spółce i tylko ona jest uprawniona do zaskarżenia uchwały w granicach posiadanego interesu prawnego.

Za nietrafny uznano także podniesiony przez Spółkę zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a., poprzez brak przedstawienia i wyjaśnienia podstaw zastosowania zasady przezorności. W drodze zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. można, co do zasady, kwestionować techniczną kompletność uzasadnienia zaskarżonego wyroku, a nie przyjętą za podstawę zaskarżonego wyroku ocenę stanu faktycznego sprawy bądź ocenę prawną Sądu I instancji. W rozpoznawanej sprawie uzasadnienie zaskarżonego wyroku posiada wszystkie wymagane ustawowo elementy. W jego treści Sąd I instancji przedstawił szeroko przedmiot sprawy istotne elementy faktyczne i prawne, a także odniósł się do zarzutów stron podniesionych w skargach, jak również wskazał z jakich przyczyn, skarga Spółki nie zasługiwała na uwzględnienie. Fakt, że w ocenie autora

skargi kasacyjnej, Sąd nie wypowiedział się w sposób wystarczający się w przedmiocie zachowania zasady przezorności, nie może być kwestionowany w drodze naruszenia wskazanego wyżej przepisu postępowania sądowoadministracyjnego.

Za nieuprawniony przyjęto również zarzut naruszenia art. 1 ust. 3 w zw. z art 6 ust. 2, art. 2 ust. 4 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p., poprzez błędną wykładnię lub niewłaściwe stosowanie przepisu art. 1 ust. 3 u.p.z.p. (zasada proporcjonalności), prowadzące do braku uwzględnienia tych zarzutów skargi, które dotyczą rażącego naruszenia tej zasady. Wymienionym art. 1 ust 3 u.p.z.p. na organy planistyczne nałożono obowiązek przy ustalaniu przeznaczenie terenu lub przy określaniu potencjalnego sposobu zagospodarowania i korzystania z terenu, ważenia interesu publicznego i interesów prywatnych. W szczególności dotyczy to etapu zgłaszania wniosków i uwag zmierzających do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak również zmian w zakresie jego zagospodarowania. Ważenie interesu publicznego i interesów prywatnych powinno polegać na braniu pod uwagę obu tych interesów, a przy tym nieprzydawaniu żadnemu z nich znaczenia priorytetowego. Wskazano również, że w toku czynności planistycznych należy uwzględniać analizy ekonomiczne, społeczne i środowiskowe. W rozpoznawanej sprawie NSA podzielił stanowisko Sądu I instancji, że ustalenie zakazu lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko na terenie objętym przedmiotowym planem, nie wykroczyło poza przysługujące Radzie Miejskiej władztwo planistyczne. Dopuszczenie w granicach planu lokalizacji przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko stanowi wyraz kompromisu, godzącego sprzeczne interesy mieszkańców pobliskich miejscowości, którzy także mają prawo do niezakłóconego korzystania z własnych nieruchomości, ochrony życia i zdrowia. Nie bez znaczenia jest też akcentowane przez Burmistrza dążenie do rozwoju turystyki na terenie Gminy, czemu bez wątpienia nie będzie sprzyjać przedsięwzięcie stanowiące potencjalne źródło odorów. Silny sprzeciw mieszkańców pobliskich miejscowości, potrzeba ochrony ich zdrowia, dotychczasowy charakter sąsiednich terenów, walory krajobrazowe i turystyczne gminy przeważają nad indywidualnym interesem Spółki, która chce zbyć działki w celu realizacji na nich przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Stanowisko Sądu I instancji, rozwinięte na stronach 17-20 uzasadnienia zaskarżonego wyroku świadczy, że wskazana zasada proporcjonalności nie została naruszona przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały. Przy czym ograniczenia w zakresie możliwości sytuowania inwestycji mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko nie

dotyczy tylko działek Spółki, ale wszystkich nieruchomości położonych na terenie objętym uchwalonym planem.

Przechodząc do skargi kasacyjnej Rady Miejskiej, NSA uznał, że jest ona zasadna, mimo że nie wszystkie podniesione w niej zarzuty okazały się usprawiedliwione. Za niezasadny NSA stwierdził zarzut naruszenia § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że w przypadku zaskarżonego planu istnieją rozbieżności pomiędzy jego częścią tekstową i graficzną, podczas gdy części te wzajemnie się uzupełniają. Należało zwrócić uwagę na zapis § 4 planu, w którym określono przeznaczenia terenów elementarnych w granicach terenów objętych planem, wskazując, że wyróżniono tam między innymi tereny zabudowy mieszkaniowej – MN, tereny zabudowy zagrodowej – RM, tereny produkcji rolniczej - Rr oraz tereny rolnicze – R. Jednocześnie w ustaleniach szczegółowych planu między innymi w § 33 dla terenu oznaczonego symbolem b-03 Rr z przeznaczeniem podstawowym produkcji rolniczej dopuszczono zabudowę gospodarczo-garażową, zabudowę budynkami mieszkalnymi w ramach zabudowy zagrodowej, a także określono parametry tej zabudowy. Nie ma zakazu by ten sam teren w planie nie mógł być przeznaczony pod realizację różnych funkcji. Jeżeli jednak wolą uchwałodawcy jest by określony teren przeznaczony był dla realizacji różnych funkcji, ale uzupełniających się, to winno to znaleźć odzwierciedlenie w treści planu w częściach opisowej jak i graficznej. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych sposobach zagospodarowania. Dla konkretnego terenu mogą być wprowadzone mieszane oznaczenia, co jest wskazane dla czytelności ustaleń planu. W rozpoznawanej sprawie w planie wyróżniono trzy rodzaje terenów związanych z rolnictwem, co mogłoby sugerować, że tereny te nie są tożsame. Jednocześnie w planie przyjęto, że dla terenów produkcji rolniczej, ale również dla terenów rolniczych dopuszczalna jest zabudowa zagrodowa jak i związana z produkcją rolniczą. Powstaje zatem zasadnicze pytanie czym tereny związane z rolnictwem różnią się między sobą. Niewątpliwie tereny określone w § 4 planu są oznaczone w części graficznej planu. Porównując jednak część opisową z częścią graficzną można mieć wątpliwości co do tego gdzie i jakiego rodzaju zabudowa może być realizowana. NSA uznał, że zasadnie zatem Sąd I instancji przyjął, iż regulacje planu w tym zakresie są nieczytelne i stwarzające wątpliwości

interpretacyjne, co narusza art. 15 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z § 8 ust. 2 powołanego wyżej rozporządzenia.

Za niejasny uznano także zapis § 6 pkt 10 planu ustalający poziomy dopuszczalnego hałasu. NSA przyznał rację Sądowi I instancji, że wskazane ustalenie planu przekracza zakres delegacji ustawowej bowiem organy gmin nie mają kompetencji do ustalania dopuszczalnych poziomów hałasu. Przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz.U. z 2014 r. poz. 112), nie przewidują ochrony akustycznej dla terenów rolnych. Wskazanie zatem w powołanym przepisie planu, że dla terenów oznaczonych symbolami R i Rr określa się dopuszczalne poziomy hałasu jak dla zabudowy zagrodowej jest wadliwe, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 1 u.p.z.p. W wymienionym przepisie organ jednak nie ustalił własnych poziomów hałasu, a odwołał się ogólnie do przepisów ochrony środowiska, czego nie można uznać za istotne naruszenie zasad sporządzania planu.

NSA podzielił również stanowisko Sądu I instancji, iż kolejną sprzecznością wewnętrzną planu są zapisy zawarte w § 16 ust. 1 pkt 4 uchwały, w którym określono minimalne powierzchnie nowo wydzielonych działek budowlanych dla terenów oznaczonych symbolami R i Rr na poziomie 10.000 m<sup>2</sup>, a jednocześnie w myśl § 5 ust. 1 pkt 1 uchwały określono, że lokalizacja nowej zabudowy może nastąpić zgodnie z liniami zabudowy oznaczonymi na rysunku planu. Już sam fakt możliwości wydzielenia na terenach rolnych działek budowlanych może budzić wątpliwości jakiego rodzaju zabudowa miałaby być na nich realizowana, bowiem dla zabudowy zagrodowej nie jest konieczne wyznaczanie działek budowlanych. Dodatkowo, z części graficznej planu wynika, że wyznaczono dwie linie nieprzekraczalnej zabudowy, jedną od strony dróg, co jest zrozumiałe i drugą równoległą w głąb działek. Odległość między liniami zabudowy wynosi od 30 do 50 metrów. Biorąc pod uwagę, że działki te powinny mieć minimalną powierzchnię 10.000 m<sup>2</sup> takie uregulowanie powoduje, że budynki inwentarskie będą musiały się koncentrować przy zabudowie mieszkaniowej w zabudowie zagrodowej, co nadmiernie ingeruje w wykonywanie prawa własności. Oczywiście organ planistyczny może wyznaczyć dwie równoległe linie zabudowy, ale ustalając minimalną powierzchnię działki na wskazanym wyżej poziomie, oraz biorąc pod uwagę dopuszczalność sytuowania na niej obsady poniżej 60 DPJ dla pojedynczego budynku inwentarskiego, tj. poniżej 120 DPJ dla przedsięwzięcia realizowanego na jednej działce budowlanej, należałoby rozważyć, jak w praktyce właściciel działki będzie mógł ją zagospodarować.



Ponadto NSA zgodził się ze stanowiskiem Sądu I instancji, że zapisy § 6 ust. 1 pkt 2 i § 13 ust. 3 pkt 3a uchwały nakazujące wcześniejsze podczyszczanie wód opadowych i roztopowych przed wprowadzeniem ich do odbiorników, jak również zezwalające odprowadzanie wcześniej oczyszczonych wód opadowych i roztopowych z powierzchni utwardzonych do gruntu w granicach własnej działki lub do ogólnie dostępnych rowów melioracyjnych i przydrożnych nie znajduje uzasadnienia prawnego. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2020 r. poz. 2028) nie wymaga podczyszczania wód opadowych i roztopowych, a jedynie ścieki przemysłowe wymagają instalowania urządzeń podczyszczających (art. 10 pkt 2 ustawy). Również ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2021 r. poz. 624) nie nakłada obowiązku podczyszczania wód opadowych i roztopowych. W ustawie tej jest mowa o otwartych lub zamkniętych systemach kanalizacji deszczowej służących do odprowadzania opadów atmosferycznych.

NSA uznał również, że nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia treść § 6 ust. 1 pkt 7 uchwały, zgodnie z którym, nakazuje się, by uciążliwości generowane przez: obiekty związane z chowem lub hodowlą zwierząt, obiekty inwentarskie, zawierały się w granicach, do których inwestor posiada tytuł prawny. Przepis ten nie ma charakteru normatywnego, ale ocenny. Inwestor nie jest w stanie zapobiec wszystkim oddziaływaniom, których zakres i skala może być prawnie dopuszczalna, a mimo to stanowić uciążliwość według subiektywnej oceny.

Odnosnie podniesionego w skardze zarzutu dotyczącego stanowisk archeologicznych, Sąd I instancji wskazał, że plan w przyjętym kształcie został uzgodniony z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. Spółka zaprzeczyła, aby na jej terenie znajdowały się wymienione stanowiska archeologiczne, stanowiska takie nie są ujęte w gminnej ewidencji zabytków. Organ gminy nie zajął stanowiska w tym przedmiocie. Zdaniem NSA, Sąd I instancji winien zatem rozważyć czy wobec uzgodnienia planu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków podniesiony zarzut jest zasadny.

NSA uznał również, że nie było zasadne wprowadzanie obowiązku dodatkowych 2 miejsc postojowych na każde rozpoczęte 10 m<sup>2</sup> powierzchni zabudowy ponad 1000 m<sup>2</sup> (§ 12 pkt 9 lit. d uchwały). Trudno zrozumieć, aby istniało tak duże zapotrzebowanie na miejsca postojowe na terenie produkcji rolnej.

Natomiast NSA za zasadny uznał zarzut Rady Miejskiej, iż zapisy zawarte w § 33 pkt 4 lit. a w zw. z § 6 ust. 1 pkt 9 uchwały nie naruszają prawa. W ocenie NSA,



ustalenie w części szczegółowej planu dla terenów oznaczonych symbolem b-01Rr maksymalnej obsady - poniżej 60 DJP dla pojedynczego budynku inwentarskiego tj. poniżej 120 DJP dla przedsięwzięcia realizowanego na jednej działce budowlanej nie narusza obowiązującego w czasie uchwalania planu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2016 r. poz. 71), w którym do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zaliczono chów lub hodowlę zwierząt w liczbie nie mniejszej niż 210 DJP (§ 2 ust. 1 pkt 51 rozporządzenia) zaś do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zaliczono chów lub hodowlę zwierząt w liczbie nie mniejszej niż 60 DJP lub 40 DJP jeżeli działalność byłaby prowadzona w odległości mniejszej niż 100 m od terenów: mieszkaniowych, innych zabudowanych, rekreacyjno-wypoczynkowych, zurbanizowanych niezabudowanych, na obszarach objętych forami ochrony przyrody lub ich otulinach (§ 3 ust. 1 pkt 102 i 103 rozporządzenia). NSA zgodził się z Sądem I instancji, że z unormowań tych wynika, iż przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko to chów lub hodowla zwierząt do mniej niż 210 DJP. Zatem według ogólnych postanowień planu na spornym terenie jest możliwa obsada do mniej niż 210 DJP. Wskazanie w części szczegółowej planu, że maksymalna obsady dla hodowli powinna wynosić - poniżej 60 DJP dla pojedynczego budynku inwentarskiego tj. poniżej 120 DJP dla całej działki mieści się w granicach określonych w powołanych przepisach. Doprecyzowanie jakiej wielkości hodowle mogą być realizowane na określonym terenie nie doprowadziło do odmiennego unormowania pojęcia przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko unormowanego w powołanym wyżej rozporządzeniu. W dalszym ciągu w rozumieniu planu przedsięwzięciem takim jest chów lub hodowla zwierząt w liczbie nie mniejszej niż 210 DJP. NSA zgodził się ze stanowiskiem Rady Miejskiej, że w ramach przysługującego władztwa planistycznego możliwe było dokonanie ograniczeń co do wielkości hodowli zwierząt. Podstawą przyjętego rozwiązania było między innymi dążenie do zachowania ładu przestrzennego gminy, który ma odpowiadać naturalnemu krajobrazowi o charakterze rolniczym i turystycznym, nie zaś przemysłowym, do czego w istocie doprowadziłoby przyzwolenie na znaczną rozbudowę obiektów produkcji zwierzęcej. W powyżej opisanym zakresie za usprawiedliwiony przyjęto zarzut naruszenia przez Sąd I instancji art. 15 ust. 2 pkt 9 i art. 28 u.p.z.p.

NSA podzielił również stanowisko Rady Miejskiej, że zaskarżony wyrok jest wadliwy z uwagi na to, iż eliminuje zapisy planu w odniesieniu wyłącznie do działek

będących własnością Spółki i nakazuje przeprowadzenie ponownej procedury planistycznej jedynie w tym zakresie. W ocenie NSA, tak skorygowany plan uchwalony by został z naruszeniem zasady proporcjonalności i równości. Dla wymienionych czterech działek należałoby bowiem opracować plan w sposób odmienny od generalnych zasad i ustaleń szczegółowych przyjętych dla całego obszaru objętego planem, który wynosi około 1300 ha. Jak podnosi się w piśmiennictwie właściwa interpretacja przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. prowadzi do wniosku, że stwierdzenie nieważności całej uchwały może mieć miejsce wówczas, gdy naruszenia wskazane w tym przepisie odnoszą się do całej uchwały lub przeważającej jej części. Jeśli natomiast naruszenia z art. 28 ust. 1 dotyczą tylko części ustaleń planu, to wystarczające jest wyeliminowanie z obrotu prawnego tylko tej części. Warunkiem takiego rozstrzygnięcia jest jednak to, że część niewadliwa planu mogłaby funkcjonować w obrocie prawnym, czyli, że z punktu widzenia przedmiotu regulacji, której powinien odpowiadać plan miejscowy, część pozostawiona w obrocie prawnym byłaby kompletna (Art. 28 - M. Wincenciak; Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany Plucińska-Filipowicz Alicja (red.), Wierzbowski Marek (red.) – LEX/el 2021 komentarz). NSA wskazał, że w rozpoznawanej sprawie zapisy dotyczące wielkości działek, linii zabudowy, oznaczeń i funkcji poszczególnych terenów, ograniczeń w zakresie wielkości hodowli zwierząt i pozostałe uchybienia wskazane przez Sąd I instancji dotyczą także innych obszarów niż działki Spółki. W tej sytuacji należało rozważyć możliwość stwierdzenia nieważności określonych zapisów w odniesieniu do całego planu, pod warunkiem, że pozostałe zapisy będą mogły funkcjonować w obrocie prawnym stanowiąc kompletną całość. Stwierdzając nieważność planu w całości w odniesieniu do wskazanych wyżej działek, w rzeczywistości Sąd pozostawił w obrocie prawnym wadliwe zapisy planu dotyczące także innych nieruchomości nim objętych. NSA za zasadny uznał zatem zarzut naruszenia art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:**

Stosownie do art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 2492), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2023 r., poz. 259) – dalej jako: „p.p.s.a.”, kontrola ta

obejmuje, między innymi, orzekanie w sprawach ze skarg na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, będące aktami prawa miejscowego

Natomiast w myśl art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza możliwość stwierdzenia jej nieważności.

Skarga wniesiona w tej sprawie okazała się zasadna.

Na wstępie wyjaśnić należy, że sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a., zgodnie z którym sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowania sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. Wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym złożył Burmistrz, a Spółka nie zażądała przeprowadzenia rozprawy w ustawowym terminie.

Przedmiotem zaskarżenia objęto uchwałę Rady Miejskiej z dnia 25 listopada 2020 r., nr XXIX/219/20 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębach geodezyjnych Pianki, Grądy, Aleksandrowo gm. Orzysz.

Sprawa ta była już przedmiotem rozważań sądów administracyjnych, a skład orzekający, zgodnie z art. 190 p.p.s.a., ponownie rozpoznając skargę jest związany wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2022 r., sygn. akt II OSK 2700/21. W uzasadnieniu tego orzeczenia wyrażono stanowisko, że zaskarżony wyrok Sądu I instancji jest wadliwy z uwagi na to, iż eliminuje zapisy planu w odniesieniu wyłącznie do działek będących własnością Spółki i nakazuje przeprowadzenie ponownej procedury planistycznej jedynie w tym zakresie. Oznacza to w rzeczywistości, że tak skorygowany plan, uchwalony by został z naruszeniem zasady proporcjonalności i równości. Dla wymienionych czterech działek należałoby bowiem opracować plan w sposób odmienny od generalnych zasad i ustaleń szczegółowych przyjętych dla całego obszaru objętego planem, który wynosi około 1300 ha.

Zgodnie z poglądami orzecznictwa, wyrażona w art. 134 § 1 p.p.s.a. zasada niezwiązania sądu granicami skargi, oznaczająca nakaz dokonania oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu, nawet gdy dany zarzut nie został w skardze podniesiony doznaje, przy ponownym rozpoznaniu sprawy przez sąd I instancji, ograniczenia w zakresie wynikającym z art. 190 p.p.s.a. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy

przesądzone są zatem te kwestie materialnoprawne i procesowe, co do których wypowiedział się NSA w wyroku kasacyjnym, przez dokonanie samodzielnej oceny lub wyraźne zaaprobowanie stanowiska sądu I instancji. Ratio legis unormowania art. 190 p.p.s.a. sprowadza się do przyspieszenia postępowania sądowoadministracyjnego poprzez uznanie, że pomimo uchylenia orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania pewne kwestie sporne zostały już ostatecznie przesądzone. Powoduje to w konsekwencji zawężenie granic ponownego rozpoznania sprawy (por. m.in. wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. akt I FSK 1448/13, dostępny w CBOSA), ale też z drugiej – konieczność uwzględnienia przez orzekający ponownie sąd stanowiska, w zakresie interpretacji mających zastosowanie norm prawa materialnego.

Mając to na uwadze skład orzekający, związany oceną prawną dokonaną w tej sprawie przez NSA, ponownie przeanalizował postanowienia planu i uznał, że należy stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. Przy tym istotne naruszenie zasad sporządzenia planu to takie, które jest nieakceptowalne z punktu widzenia zasad planowania przestrzennego i kształtowania ładu przestrzennego (por. wyrok NSA z dnia 25 maja 2021 r., sygn. akt II OSK 1874/18, dostępny w CBOSA). Interpretacja tego przepisu prowadzi też do wniosku, że stwierdzenie nieważności całej uchwały może mieć miejsce tylko wtedy, gdy naruszenia wskazane w tym przepisie odnoszą się do całej uchwały lub przeważającej jej części. Jeśli natomiast naruszenia dotyczą tylko części ustaleń planu, lub znikomej części, to wystarczające jest wyeliminowanie z obrotu prawnego tylko tej części, o ile pozostała niewadliwa część może funkcjonować samodzielnie w obrocie (por. wyroki NSA z dnia: 24 maja 2022 r., sygn. akt II OSK 1210/19; 7 grudnia 2021 r. sygn. akt II OSK 451/21; 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1487/17; 13 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 75/17; 7 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 207/14; dostępne w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl) – dalej jako: CBOSA).

W rozpoznawanej sprawie skarga dotyczy działek 200/1, 200/6, 200/9 i 217/1, oznaczonych w planie symbolem b-01Rr - teren produkcji rolniczej. Ustalenia dotyczące terenów oznaczonych symbolem Rr, a zatem odnoszące się również do oznaczonych symbolem b-01Rr znajdują się w następujących przepisach planu: § 5 ust. 1 pkt 2, § 6 ust. 1 pkt 10 lit. c, § 9 ust. 2, § 12 pkt 9 lit. d, § 13 ust. 1 pkt 4, 5, 9, § 14 pkt 2, § 16 ust.



1 pkt 4, § 33. Wskazać należy, że zaskarżony plan miejscowy oprócz kwestionowanych terenów obejmuje również inne obszary o łącznej powierzchni ponad 1300 ha.

Zgodnie z ogólnymi postanowieniami planu, zawartymi w § 6 ust. 1 pkt 8 zakazuje się w granicach planu lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów odrębnych z zakresu ochrony środowiska za wyjątkiem inwestycji celu publicznego z zakresu komunikacji i infrastruktury technicznej. W myśl § 6 ust. 1 pkt 9 planu dopuszcza się lokalizację przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, w przypadku, gdy wykonana ocena wykazała brak znaczącego negatywnego oddziaływania na środowisko. Istota sporu dotyczy uniemożliwienia realizacji przez plan zamierzenia polegającego na budowie sześciu budynków inwentarskich - kurników o łącznej maksymalnej obsadzie 1320 DJP wraz z infrastrukturą towarzyszącą na działce nr 200/1, a więc przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Dla inwestycji tej wydana została przed uchwaleniem planu decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na jej realizację. Należy jednak zauważyć, że od początku wnioskowanego zamierzenia istniał silny sprzeciw lokalnej społeczności, która obawia się uciążliwości odorowych związanych z funkcjonowaniem tego typu działalności. W ocenie Sądu, wprowadzenie zakazu lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko na terenie objętym przedmiotowym planem, nie wykroczyło poza przysługujące Gminie władztwo planistyczne. Dopuszczenie w granicach planu lokalizacji przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko stanowi wyraz kompromisu, godzącego sprzeczne interesy mieszkańców pobliskich miejscowości, którzy także mają prawo do niezakłóconego korzystania z własnych nieruchomości, ochrony życia i zdrowia. Ponadto planowany jest rozwój turystyki na terenie Gminy, czemu bez wątpienia nie będzie sprzyjać przedsięwzięcie stanowiące potencjalne źródło odorów. Silny sprzeciw mieszkańców pobliskich miejscowości, potrzeba ochrony ich zdrowia, dotychczasowy charakter sąsiednich terenów, walory krajobrazowe i turystyczne gminy przeważają nad indywidualnym interesem Spółki, która chce zbyć działki w celu realizacji na nich przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Działka 200/1, na której zaplanowano realizację inwestycji, znajduje się stosunkowo blisko zabudowy mieszkaniowej. Z załączonej do skargi decyzji środowiskowej wynika, że najbliższa zabudowa mieszkaniowa znajduje się już w odległości 0,4 km. Z analizy mapy wynika, że działka nr 200/1 położona jest pomiędzy miejscowościami Pianki, Sumki oddalonych od siebie ok. 2 km, do Orzysza z terenu inwestycji jest ok. 6 km -



drogą publiczną, w kierunku spornej działki rozciągają się tereny podmiejskie. Zatem sąsiedztwo działki 200/1 nie są to tylko tereny rolne. Działki sąsiadują też z terenem usług turystycznych. Istniejące już osady, na których funkcjonowanie i rozwój może niewątpliwie wpływać przedsięwzięcie mogące generować uciążliwości odorowe, uzasadnia wprowadzenie ograniczeń w wykonywaniu prawa własności i działalności gospodarczej na nieruchomości skarżącej, na zasadzie art. 3 ust. 1 u.p.z.p.

W ocenie Sądu, Spółka niezasadnie dopatruje się również w uchwaleniu planu naruszenia zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 2 Konstytucji RP) z powodu objęcia jej nieruchomości zakazem lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, podczas gdy nieruchomość nie objęte planem mogą się ubiegać o warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, w którym sam tylko sprzeciw społeczeństwa czy uciążliwości odorowe nie stanowią przeszkody do wydania pozytywnej decyzji względem zamierzenia zawsze znacząco oddziałującego na środowisko, gdyż musiałoby zostać wykazane, że inwestycja narusza konkretny przepis prawa, tymczasem nie ma norm określających uciążliwości odorowe. Należy zauważyć, że wprowadzony zakaz dotyczy całego obszaru planu, a nie tylko nieruchomości Spółki. Poza tym nie sposób porównywać nieruchomości objętych planem z nieruchomościami, dla których plan nie został w ogóle uchwalony.

Na uwzględnienie nie zasługuje też zarzut sprzeczności wprowadzonego zakazu lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zgodnie z przytaczanymi przez Spółkę postanowieniami Studium wymienione działki położone są w obszarze strefy IV - osadniczo-rolniczej, podstrefy IVA - aktywizacji gospodarczej. Według ustaleń Studium są to „Obszary posiadające warunki do rozwoju bardziej intensywnych form rolnictwa i wytwórczości oraz gospodarki leśnej. Nową zabudowę wiązać z istniejącymi ogniwami sieci osadniczej”. Zapisy te nie konkretyzują „intensywnych form rolnictwa”, a przez to nie zakazują realizacji na tym terenie przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, ale jednocześnie nie nakazują przeznaczenia tego terenu do tego typu działalności, pozostawiając możliwość doprecyzowania przeznaczenia terenu na etapie uchwalania planu miejscowego. Przyjęte rozwiązanie co do zakazu lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko jest spójne z zasadami zagospodarowania wyrażonymi w Studium.

Sąd nie podzielił również stanowiska Spółki, że regulacje zawarte w § 33 pkt 4 lit. a w zw. z § 6 ust. 1 pkt 9 uchwały naruszają prawo. Ustalenie w części szczegółowej

planu dla terenów oznaczonych symbolem b-01Rr maksymalnej obsady - poniżej 60 DJP dla pojedynczego budynku inwentarskiego, tj. poniżej 120 DJP dla przedsięwzięcia realizowanego na jednej działce budowlanej nie narusza obowiązującego w czasie uchwalania planu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2016 r. poz. 71), w którym do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zaliczono chów lub hodowlę zwierząt w liczbie nie mniejszej niż 210 DJP (§ 2 ust. 1 pkt 51 rozporządzenia) zaś do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zaliczono chów lub hodowlę zwierząt w liczbie nie mniejszej niż 60 DJP lub 40 DJP jeżeli działalność byłaby prowadzona w odległości mniejszej niż 100 m od terenów: mieszkaniowych, innych zabudowanych, rekreacyjno-wypoczynkowych, zurbanizowanych niezabudowanych, na obszarach objętych forami ochrony przyrody lub ich otulinach (§ 3 ust. 1 pkt 102 i 103 rozporządzenia). Z unormowań tych wynika, iż przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko to chów lub hodowla zwierząt do mniej niż 210 DJP. Zatem według ogólnych postanowień planu na spornym terenie jest możliwa obsada do mniej niż 210 DJP. Wskazanie w części szczegółowej planu, że maksymalna obsady dla hodowli powinna wynosić - poniżej 60 DJP dla pojedynczego budynku inwentarskiego tj. poniżej 120 DJP dla całej działki mieści się w granicach określonych w powołanych przepisach. Doprecyzowanie jakiej wielkości hodowle mogą być realizowane na określonym terenie nie doprowadziło do odmiennego unormowania pojęcia przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko unormowanego w powołanym wyżej rozporządzeniu. W dalszym ciągu w rozumieniu planu przedsięwzięciem takim jest chów lub hodowla zwierząt w liczbie nie mniejszej niż 210 DJP. W ramach przysługującego władztwa planistycznego możliwe było dokonanie ograniczeń co do wielkości hodowli zwierząt. Podstawą przyjętego rozwiązania było między innymi dążenie do zachowania ładu przestrzennego gminy, który ma odpowiadać naturalnemu krajobrazowi o charakterze rolniczym i turystycznym, nie zaś przemysłowym, do czego w istocie doprowadziłoby przyzwolenie na znaczną rozbudowę obiektów produkcji zwierzęcej. Wprowadzone ograniczenie wynika z potrzeb lokalnych. Nie można bowiem zapominać, że uchwalony plan dotyczy obszarów położonych na terenie Mazur, gdzie inwestycje związane z intensywną produkcją zwierzęcą mają w oczywisty sposób wpływ na powodzenie rozwoju działalności turystycznej.

Za niezasadny Sąd I instancji uznał zarzut dotyczący stanowisk archeologicznych. Należy zauważyć, że ustawodawca w przepisach art. 18 i art. 19 ustawy z dnia 23 lipca

2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 282 ze zm.) przewidział konieczność uwzględniania warunków ochrony zabytków w opracowaniach przestrzennych, jednocześnie dopuszczając możliwość wariantu przejściowego, zatem projekt planu miejscowego musi zostać uzgodniony z właściwym organem ochrony zabytków, a uzgodnienie to ma charakter wiążący dla organu stanowiącego gminy. W rozpoznawanej sprawie miejscowy plan został uchwalony po takich wiążących Gminę ustaleniach z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Sąd nie podzielił również zarzutu Spółki w zakresie ustalenia wysokości stawek procentowych dla terenu Rr, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. Do ustalenia takich stawek wprost obliuguje art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. Natomiast czy do wzrostu wartości nieruchomości i ustalenia opłaty dojdzie, rozstrzygane jest w odrębnym postępowaniu.

Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały, Sąd I instancji stwierdził natomiast wewnętrzną sprzeczność ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem b-01Rr. Po pierwsze, w § 4 planu uchwałodawca wymienił symbole jakimi określił poszczególne tereny w zależności od ich przeznaczenia, m.in.: MN - teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, RM - teren zabudowy zagrodowej, Rr - teren produkcji rolniczej, R - teren rolniczy. Stosownie do § 33 dla terenu b-01Rr ustalono: 1) przeznaczenie podstawowe: teren produkcji rolniczej; 2) przeznaczenie uzupełniające: zabudowa gospodarczo-garażowa, niezbędne do obsługi zabudowy: dojścia i dojazdy, infrastruktura techniczna. Mimo wprowadzonych oznaczeń i postanowień ogólnych, z których w ogóle nie wynika możliwość sytuowania na terenie Rr zabudowy mieszkaniowej, w dalszych postanowieniach § 33 uchwały lokalny prawodawca dopuścił na terenie Rr budowę budynku mieszkalnego w ramach zabudowy zagrodowej realizowanej jako wolnostojący (§ 33 pkt 3 lit. b) i określił dopuszczalne parametry budynku mieszkalnego (§ 33 pkt 6 lit. a, pkt 7 lit. a, pkt 8 lit. a, pkt 9 lit. b i d). Oznacza to, że teren Rr nie ma tylko funkcji rolniczej, ale również mieszkaniową. Dlatego, jak wnioskować można, wprowadzono ochronę akustyczną tego terenu jak dla zabudowy zagrodowej i stwierdzono wzrost wartości nieruchomości. Tymczasem organy gminy nie mają kompetencji do ustalania dopuszczalnych poziomów hałasu, o czym mowa w § 6 pkt 10 uchwały, ustalenia takie wykraczają poza zakres delegacji ustawowej. Kwestię dopuszczalnych poziomów hałasu reguluje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz.U. z 2014 r. poz. 112). Rozporządzenie to określa jakie tereny podlegają ochronie, są to m.in. tereny zabudowy zagrodowej, a więc takie, w których skład wchodzi również

zabudowa mieszkaniowa w rodzinnych gospodarstwach rolnych. Stosownie do § 3 pkt 3 Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1065) zabudowa zagrodowa to w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. Rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu nie wymienia w ogóle terenów rolnych. Oznacza to, że tereny użytkowane wyłącznie rolniczo nie podlegają ochronie akustycznej. Jeżeli intencją uchwałodawcy było dopuszczenie na terenie spornych działek zabudowy zagrodowej, to teren ten powinien prawidłowo zostać oznaczony symbolem RM, jak to wynika z § 4 pkt 3 uchwały. Natomiast jeżeli wolą uchwałodawcy było wyodrębnienie terenów wyłącznie produkcji rolnej, jak to wynika z ogólnych postanowień planu dla terenu Rr, to niezrozumiałym jest dopuszczenie na tym terenie zabudowy mieszkaniowej.

Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. 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. Przyjmuje się, że ten sam teren może mieć w planie różne przeznaczenie, a tym samym dopuszczalne jest ustalenie dla jednego terenu różnych funkcji. Dla jednego terenu mogą być wprowadzone mieszane oznaczenia przeznaczenia, o czym mowa w § 9 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164, poz. 1587). Zgodnie z tym unormowaniem, w zależności od specyfiki i zakresu ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów oraz granic i linii regulacyjnych, dopuszcza się stosowanie uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych. Treść § 9 ust. 4 rozporządzenia należy odnosić do możliwości łączenia różnych funkcji na danym terenie. Przepis ten nie wskazuje na oblig stosowania mieszanych oznaczeń, gdyż zależy to od specyfiki konkretnego przypadku. Jest to natomiast wskazane, czyli potrzebne przy łączeniu różnych funkcji, w celu oznaczenia terenów o odmiennym przeznaczeniu spośród podobnych, co służyć ma czytelności ustaleń planu miejscowego. W niniejszej sprawie istotne jest, że uchwałodawca sam rozróżnił tereny Rr oraz RM i nie jest konsekwentny. Cytowane rozporządzenie Ministra Infrastruktury z



dnia 26 sierpnia 2003 r. odróżnia w załączniku nr 1 tereny rolne oznaczane symbolem R od terenów obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych - RU i terenów zabudowy zagrodowej - RM. Wnioskować można na tej podstawie, że nie są to tereny tożsame. W ocenie Sądu, nie powinno też budzić wątpliwości, że część tekstowa i graficzna planu miejscowego powinny być ze sobą spójne. Wynika to z treści art. 15 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, że projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Dlatego przyjmuje się, że część tekstową i graficzną planu należy odczytywać łącznie. W przypadku istotnych rozbieżności między tymi częściami, może powstać wątpliwość co do przeznaczenia terenu.

Kolejną wewnętrzną sprzecznością w zapisach planu istotnie naruszającą prawo jest dopuszczenie na terenie Rr wydzielenie działek budowlanych o minimalnej powierzchni 10.000 m<sup>2</sup> (§ 16 ust. 1 pkt 4 uchwały), które mogą być zabudowane tylko w pasie wytyczonym nieprzekraczalnymi liniami zabudowy (§ 5 ust. 1 pkt 1 uchwały). Tym samym plan dopuszcza wydzielenie na terenie Rr działek budowlanych, których nie będzie można w ogóle zabudować. Sąd podziela stanowisko Spółki, co do braku uzasadnienia dla nieprzekraczalnej linii zabudowy uniemożliwiającej zabudowę terenu Rr w głąb działki od drogi publicznej, co pozwoliłoby na oddalenie dopuszczonej zabudowy inwentarskiej od drogi publicznej i zmniejszenie oddziaływania na tereny osadnicze. Wprowadzenie tej linii nie ma racjonalnego uzasadnienia ani faktycznego, ani prawnego, zważywszy że uchwałodawca cały teren Rr przeznacza pod produkcję rolną, którą odróżnia od terenów R - rolnych. Sporna linia zabudowy jako pozbawiona podstaw nadmiernie ingeruje w wykonywanie prawa własności, istotnie ograniczając możliwość zagospodarowania terenu w sposób określony dla terenu Rr.

Zdaniem Sądu, na uwzględnienie zasługiwał też sprzeciw Spółki przeciwko nakazanemu ogólnie podczyszczaniu wód opadowych i roztopowych, o czym mowa w § 6 ust. 1 pkt 2 i § 13 ust. 3 pkt 3 lit. a uchwały. Należy zauważyć, że z reguły wody opadowe i roztopowe uznaje się za czyste. Dopiero ryzyko ich zmieszania z substancjami szkodliwymi mogłoby uzasadniać obowiązek ich podczyszczania. Według ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym



odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2020 r. poz. 2028) tylko ścieki przemysłowe wymagają instalowania urządzeń podczyszczających (art. 10 pkt 2 ustawy). Także ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2021 r. poz. 624) nie nakłada obowiązku podczyszczania wód opadowych i roztopowych. W ustawie tej jest mowa o otwartych lub zamkniętych systemach kanalizacji deszczowej służących do odprowadzania opadów atmosferycznych. Budowa takich systemów jest zadaniem publicznym. Z ustaleń dla terenu Rr nie wynika, aby gmina przewidywała na tym terenie budowę kanalizacji deszczowej. Zatem nakładanie obowiązku odprowadzania opadów atmosferycznych do takiej kanalizacji jest bezpodstawne.

Sąd I instancji stwierdził także, że nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia treść § 6 ust. 1 pkt 7 uchwały, zgodnie z którym, nakazuje się, by uciążliwości generowane przez: obiekty związane z chowem lub hodowlą zwierząt, obiekty inwentarskie, zawierały się w granicach, do których inwestor posiada tytuł prawny. Przepis ten nie ma charakteru normatywnego, ale ocenny.

Sąd zgodził się również ze Spółką, że nie było zasadne wprowadzanie obowiązku dodatkowych 2 miejsc postojowych na każde 10 m<sup>2</sup> powierzchni zabudowy ponad 500 m<sup>2</sup> (§ 12 pkt 9 lit. d uchwały). Trudno zrozumieć, aby istniało tak duże zapotrzebowanie na miejsca postojowe na terenie produkcji rolnej.

Podkreślić należy, że wskazane powyżej naruszenia dotyczą nie tylko działek należących do Spółki, ale również do innych nieruchomości położonych na terenie objętym uchwalonym planem. W tej sytuacji Sąd postanowił stwierdzić nieważność całej uchwały, ze względu na ilość i rodzaj stwierdzonych naruszeń. Stwierdzenie nieważności tylko części uchwały doprowadziłoby do braku spójności regulacji miejscowego planu. Ponadto ponowne przeprowadzenie procedury planistycznej jedynie w odniesieniu do działek Spółki skutkowałoby naruszeniem zasady proporcjonalności i równości. Dla wymienionych czterech działek należałoby bowiem opracować plan w sposób odmienny od generalnych zasad i ustaleń szczegółowych przyjętych dla całego obszaru objętego planem, który wynosi około 1300 ha.

Mając powyższe na względzie Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały (pkt 1 wyroku).

O kosztach orzeczono w pkt 2 wyroku mając na uwadze opłatę skarbową od pełnomocnictwa - 17 zł, koszty zastępstwa prawnego - 480 zł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 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 (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 265 ze zm.).



Na oryginale właściwe podpisy

SPECJALISTA  
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM  
Anna Pionczak

