



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 24 maja 2017 r.

Poz. 4047

WYROK NR II SA/PO 850/16
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 1 marca 2017 r.

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Na podstawie

Sygn. akt II SA/Po 850/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 01 marca 2017 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Tomasz Świstak

Sędziowie Sędzia WSA Danuta Rzyminiak - Owczarczak (spr.)

Sędzia WSA Wiesława Batorowicz

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 lutego 2017 roku

sprawy ze skargi Marcina Frątczaka

na uchwałę Rady Gminy w Kole

z dnia 22 lutego 2016 r. Nr XV/123/2016

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały,

II. zasądza od Rady Gminy w Kole na rzecz skarżącego kwotę 797 zł (siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

UZASADNIENIE

W dniu 22 lutego 2016 r. Rada Gminy Koło podjęła uchwałę nr XV/123/2016 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranego terenu w obrębie Ruchenna, w gminie Koło. Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 5, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U z 2015 r. poz. 1515 z późn.zm., dalej u.s.g.), art. 14 ust. 8, art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm., dalej u.p.z.p.), w związku uchwałą Nr XLII/301/2014 z dnia 12 listopada 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wymienionego terenu. Podejmując uchwałę Rada stwierdziła jej zgodność z ustaleniami zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Koło przyjętego uchwałą Nr XXIX/164/05 Rady Gminy w Kole, z 30 września 2005 r., zmienionej uchwałą Nr VIII/55/2015 z dnia 27 maja 2015 r.

Załącznikami do planu są: rysunek planu w skali 1:1000 (załącznik nr 1); rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu (załącznik nr 2) oraz rozstrzygnięcie o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, oraz zasadach ich finansowania (załącznik nr 3).

W uzasadnieniu uchwały Rada Gminy Koło wyjaśniła, iż procedura sporządzania planu przebiegała zgodnie z art. 17 u.p.z.p. wraz z dokumentowaniem czynności zgodnym z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. Nr 164 poz. 1587 – dalej jako „rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r.”). Opisano kolejne czynności podjęte w toku procedury planistycznej. Dnia 09.01.2015 r. zawiadomiono o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania. Dnia 13.01.2015 r. ogłoszono o przystąpieniu do sporządzenia planu na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy oraz tablicach ogłoszeń w Urzędzie Gminy, w sołectwie, a także w miejscowej prasie. Wnioski do planu można było składać do dnia 04.02.2015 r. Wpłynęło 14 wniosków od organów i instytucji zawiadomionych na piśmie, nie wpłynęły wnioski od społeczeństwa. Następnie sporządzono projekt planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz prognozą skutków finansowych. Dnia 23.03.2015 r. projekt został pozytywnie zaopiniowany przez Gminną Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną. Następnie dnia 26.03.2015 r. projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko został wysłany do dalszego opiniowania oraz do uzgodnień. Projekt planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko uzyskał wszystkie niezbędne opinie oraz uzgodnienia. Ostatnie uzgodnienie wpłynęło do tutejszego urzędu dnia 28.05.2015 r. Tereny objęte planem nie wymagały zgody na przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne uzyskiwanych na podstawie ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1205 z późn. zm.). Dnia 16.06.2015 r. ogłoszono na stronie BIP Urzędu Gminy, w miejscowej prasie - „Przełądzie Kolskim”, na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy oraz w sołectwie, o wyłożeniu projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu w dniach od 24.06.2015 r. do 15.07.2015 r. Do dnia 30.07.2015 r. można było składać uwagi do projektu. Dyskusja publiczna nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie planu miejscowego odbyła się w dniu 29.06.2015 r. W procedurze zapewniono udział społeczeństwu. Do projektu planu w terminie i trybie wyznaczonym w ogłoszeniu nie wpłynęły wnioski i uwagi społeczeństwa. Po zakończeniu procedury uchwałą Rady Gminy w Kole z dnia 25 sierpnia 2015 r. nr X/69/2015 przyjęto miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla wybranego terenu w obrębie Ruchenna, w gminie Koło, który wszedł w życie 17 września 2015 r.

Następnie rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Wielkopolskiego z dnia 2 października 2015 r., Nr KN-1.4131.1.324.2015.16, plan ten został unieważniony. Wojewoda zakwestionował ustalenia planu dotyczące możliwości etapowania inwestycji na terenie U/MN oraz MN/U w świetle niejasnych, zdaniem organu nadzoru, zapisów § 21 oraz § 24 uchwały.

Rada wyjaśniła, iż nie podziela stanowiska organu nadzoru, lecz z uwagi na przewidywany długi termin oczekiwania na wyrok sądu, nie skorzystano z prawa zaskarżenia rozstrzygnięcia do sądu administracyjnego i zdecydowano się na kontynuowanie procedury planistycznej. Wykreślono z tekstu planu zakwestionowane przez organ nadzoru ustalenia dopuszczające etapowania inwestycji, a następnie ponowiono wyłożenie planu do publicznego wglądu. Dnia 12.10.2015 r. ogłoszono na stronie BIP Urzędu Gminy, na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy oraz w sołectwie o wyłożeniu projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu. Dnia 13.10.2015r zamieszczono tej samej treści ogłoszenie w miejscowej prasie - „Przełądzie Kolskim”. Wyłożenie projektu wraz z prognozą oddziaływania na

środowisko trwało w dniach od 21.10.2015 r. do 12.11.2015 r. Do dnia 26.11.2015 r. można było składać uwagi do projektu. Dyskusja publiczna nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie planu odbyła się 27.10.2015 r. w siedzibie Urzędu Gminy.

Dalej Rada wyjaśniła, iż w dniu 18.11.2015 r., czyli już po zakończeniu wyłożenia planu do publicznego wglądu, na mocy art. 41 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015 r. poz. 1777) wprowadzono zmiany w ustawie z dnia 27 marca 2003r. o panowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Art. 15 ust. 1 u.p.z.p. otrzymał treść: „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. Rada wyjaśniła, iż mając na uwadze tę zmianę przepisów w uzasadnieniu do uchwały przedstawia w szczególności: sposób realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2-4; zgodność z wynikami analizy, o której mowa a art. 32 ust. 1, wraz z datą uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2; wpływ na finanse publiczne w tym budżet gminy. Rada uznała, iż ustawodawca nie zawarł w ustawie terminu, w którym ma zostać sporządzone uzasadnienie do uchwały. Wnioskowanie, iż uzasadnienie do uchwały końcowej, uchwalającej plan miejscowy po zakończeniu procedury, powinno zostać sporządzone już na etapie wcześniejszym, jest interpretacją nieuprawnioną, nie wynikającą z treści ustawy. Uzasadnienie w brzmieniu kompletnym można bowiem sporządzić i sporządzono po rozpatrzeniu uwag. Zdaniem Rady racjonalny ustawodawca nie zmierzał w całej Polsce cofnąć wszystkich procedur sporządzania planów miejscowych niemal do ich początku, ponieważ spowodowałoby to znaczne straty finansowe dla wszystkich gmin oraz znaczne opóźnienia, także przy realizacji planowanych inwestycji, w tym inwestycji mających uzyskać finansowanie z funduszy europejskich. Zdaniem Rady uzasadnienie do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej m.p.z.p.), o zawartości zgodnej z aktualnym brzmieniem ustawy, można było włączyć do procedury dnia 18.11.2015r., co zostało wykonane.

Zdaniem Rady uchwalony plan zagospodarowania przestrzennego spełnia wymogi określone w art. 1 ust. 2-4 u.p.z.p. Plan spełnia wymogi ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, uwzględnia walory architektoniczne i krajobrazowe - wprowadza określone, nawiązujące do charakteru zabudowy na terenie gminy gabaryty, formy i wskaźniki zabudowy. Plan uwzględnia wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Realizacja planu jest dla gminy korzystna finansowo. Plan nie spełnia oczekiwań właściciela części działek, który planuje wybudowanie na nich fermy drobiu, jednak poprzez umożliwienie zabudowy terenu zabudową mieszkaniowo-usługową przestrzeń może być wykorzystana na cele budowlane. Teren będzie uzbrojony przez gminę, co może zrekompensować właścicielowi brak możliwości budowy fermy. Plan miejscowy nie wprowadza ograniczeń w możliwości aktualnego wykorzystania terenu. Właściciel gruntu posiada grunt rolny bez prawa zabudowy i nadal będzie mógł go wykorzystywać pod uprawy rolne lub będzie mógł przeznaczyć go pod zabudowę zgodną z ustaleniami planu. Plan miejscowy spełnia potrzeby interesu publicznego - na terenie nie występują potrzeby związane z zapewnieniem inwestycji celu publicznego. W procedurze sporządzania planu zapewniono udział społeczeństwu. Społeczeństwo było informowane o miejscu i organie, do którego należy składać wnioski oraz uwagi, a także gdzie i w jakim terminie może zapoznać się z niezbędną dokumentacją sprawy. Odbyła się także dyskusja publiczna. Zapewniono jawność i przejrzystość procedury planistycznej. Ustalając przeznaczenie terenu wazono interes publiczny i interesy prywatne. Do projektu planu sporządzono prognozę skutków finansowych, wzięto pod uwagę wszystkie analizy i wnioski zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko, Wzięto także pod uwagę istniejące problemy ochrony środowiska, istotne z punktu widzenia realizacji ustaleń projektu miejscowego planu. Ustalenia planu są zgodne z oczekiwaniami społeczności lokalnej. Przeznaczono pod zabudowę teren w bliskim sąsiedztwie miasta, przy drodze powiatowej. Ustalenia planu przeznaczają pod zabudowę tereny przeznaczone w studium pod wielofunkcyjny rozwój, na terenie gminy brak jest terenów o w pełni wykształconej zwartej strukturze przestrzennej. Sporządzony plan miejscowy jest zgodny z wynikami analizy, o której mowa a art. 32 ust. 1, oraz uchwałą rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2.

Pismem z dnia 29 września 2016 r., które do Rady Gminy Koło wpłynęło 30 września 2016 r., Marcin Frączak – reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na powyższą uchwałę Rady Gminy Koło Nr XV/123/2016 z dnia 22 lutego 2016 r. Skargę wniesiono na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. Skarżący zarzucił podjęcie uchwały z rażącym naruszeniem:

- art. 15 ust. 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 12, ust. 3, a także ust. 4 u.p.z.p., polegającym na ich niezastosowaniu w toku procedury planistycznej, co doprowadziło do podjęcia uchwały w sprawie miejscowego planu

pomimo tego, że projekt planu pozbawiony był niezbędnego uzasadnienia i w konsekwencji doprowadziło również do naruszenia zasady jawności i przejrzystości procedur planistycznych, a ponadto nowa zabudowa mieszkaniowa i usługowa zaplanowana została w sposób naruszający wymagania ładu przestrzennego okolicy, w obszarze gdzie brak jest zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej dla takiej zabudowy, a także w sposób nieefektywny i naruszający ekonomiczne walory gospodarki przestrzennej,

- art. 17 u.p.z.p. polegającym na przeprowadzeniu procedury planistycznej bez niezbędnych ogłoszeń, zawiadomień, opinii i uzgodnień, których przedmiotem powinien być projekt m.p.z.p. spełniający warunki określone w art. 15 ust. 1 u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały w sprawie m.p.z.p.

- art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. polegającym na podjęciu uchwały w sprawie m.p.z.p., która w stopniu rażącym narusza prawo własności skarżącego, co nie znajduje żadnego uzasadnienia, bowiem nie realizuje żadnego z celów gospodarki przestrzennej, który w świetle przepisów u.p.z.p. mógłby być uznany za istotny dla społeczności lokalnej, co stanowi nadużycie władztwa planistycznego gminy i istotnie narusza interes prawny skarżącego,

- art. 14 ust. 3 u.p.z.p. polegającym na zmianie przeznaczenia terenu nieruchomości objętych planem z przeznaczenia rolnego, na cele nierolnicze, niemal wyłącznie w odniesieniu do nieruchomości skarżącego, gdy tymczasem zgodnie z obowiązującym dla tego terenu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze przeznaczony ma zostać znacznie większy obszar, ściśle zwarty z terenem nieruchomości skarżącego, brak jest zatem uzasadnienia dla „odrolnienia” wyłącznie terenów nieruchomości stanowiących jego własność,

- art. 20 ust. 1 u.p.z.p. polegający na zaniechaniu podjęcia uchwał w przedmiocie rozpatrzenia przez Radę Gminy uwag do projektu planu, które w toku procedury planistycznej zostały wniesione przez skarżącego i nie zostały uwzględnione przez Wójta na podstawie art. 17 pkt 12 u.p.z.p. - co powoduje, że uwagi te nie zostały przez Radę Gminy w żaden sposób merytorycznie rozpatrzone.

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W uzasadnieniu skargi w pierwszej kolejności skarżący wywiódł, iż jego interes prawny do wniesienia skargi przejawia się w tym, że jest właścicielem nieruchomości oznaczonej geodezyjnie jako działka nr 455, która objęta została uchwalonym planem, przy czym obszar tego planu obejmuje niemal wyłącznie teren tej nieruchomości. Skarżący podniósł, iż od 12 października 2011 r. starał się o uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację na tej nieruchomości przedsięwzięcia w postaci budowy dwóch średniej wielkości kurników do odchowu kurcząt na brojlery. Ostateczną decyzję środowiskową uzyskał 14 grudnia 2015 r., jednak 9 czerwca 2016 r. decyzja organu II instancji została nieprawomocnie uchylona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem w sprawie o sygn. akt II SA/Po 131/16. Skarżący złożył skargę kasacyjną od tego wyroku, która nie została jeszcze rozpoznana. Ponadto, 8 stycznia b.r. wystąpił do Wójta Gminy Koło o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu przedmiotowej nieruchomości dla ww. inwestycji. Decyzją z 26 kwietnia b.r. postępowanie to zostało umorzone z uwagi na wejście w życie m.p.z.p. Skarżący podniósł, iż po złożeniu wniosku o wydanie decyzji środowiskowej, zapowiedziano mu, że nie uzyska pozwoleń na realizację przedmiotowej inwestycji. I tak początkowo utrudniano w tym celu uzyskanie decyzji środowiskowej, natomiast później zadecydowano o sięgnięciu do procedury planistycznej i w tym samym celu uchwalono m.p.z.p. Takie działanie jawi się jako nadużycie władztwa planistycznego.

Skarżący podniósł, iż uchwalony m.p.z.p. obejmuje niemal wyłącznie teren jego nieruchomości. Jest to teren użytkowany rolniczo, położony ok. 20 m na wprost jego ubojni drobiu, w pobliżu Zakładów Mięsnych Spółki Sokołów S.A. i magistrali kolejowej. W ocenie skarżącego teren ten nie nadaje się do wykorzystania na cele mieszkaniowe. Ponadto, zdaniem skarżącego procedura planistyczna powinna zostać przeprowadzona zgodnie z art. 15 ust. 1 i nast. u.p.z.p. w brzmieniu aktualnym w dacie podjęcia tej uchwały, gdy tymczasem podjęta ona została z pominięciem tych zmian. W ustawie nowelizującej u.p.z.p. brak jest przepisów przejściowych, które dawałyby podstawę do stosowania przepisów obowiązujących uprzednio. Okoliczność ta w ocenie skarżącego skutkować więc powinna orzeczeniem o stwierdzeniu nieważności m.p.z.p., bowiem niewątpliwie uchwalony on został z pominięciem nowych przepisów.

Zdaniem skarżącego organ planistyczny nadużył przysługujące mu władztwo planistyczne, niezgodnie z większością celów prowadzenia polityki przestrzennej, które określone zostały w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. Podniósł, iż gmina nie może wykorzystywać uprawnień, przyznanych jest do prowadzenia polityki przestrzennej, przeciwko danym inwestycjom, czy inwestorom. Dowodem na to, że jedynym celem

uchwalenia m.p.z.p. było uniemożliwienie realizacji inwestycji, a nie dbałość o porządek i ład przestrzenny okolicy jest to, że plan uchwalony został dla niewielkiego wycinka zwartego terenu, który w studium przeznaczony jest na cele nierolnicze. Bez uzasadnienia odrolniono rolnikowi nieruchomości, którą wykorzystywał i zamierzał wykorzystywać rolniczo. Zdaniem skarżącego, gdyby zgodnie z art. 14 ust. 3 u.p.z.p. odrolniono większy obszar, który obejmowałby również nieruchomości jego sąsiadów, doszłoby do głośnych protestów, bowiem jest to okolica typowo rolnicza i z uwagi na specyficzne położenie nie nadaje się do przeznaczenia pod zabudowę mieszkaniową. Obszar objęty planem ograniczono więc do minimum.

Zdaniem skarżącego z protokołu sesji Rady Gminy, na której została podjęta uchwała w sprawie m.p.z.p., ani też z protokołów wcześniejszych sesji Rady nie wynika, aby Rada podejmowała uchwały w sprawie rozpatrzenia uwag, które skarżący wnosił do projektu planu. Uwagi te w ogóle nie zostały przez Radę merytorycznie rozpatrzone. Skarżący wniósł kilka uwag do projektu planu, a nie jedną uwagę, jak ujęte to zostało w załączniku nr 1 do uchwały w sprawie m.p.z.p. Brak merytorycznego rozpatrzenia uwag w formie odrębnych uchwał stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Skarżący podejrzewa, że faktycznie uwagi te rozpoznał dwukrotnie Wójt i Rada otrzymała gotowe uzasadnienie ich nieprzyjęcia na piśmie.

Kończąc skarżący wskazał, że wniesienie skargi poprzedzone zostało wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, które doręczone zostało do Urzędu Gminy Koło dnia 3 sierpnia b.r. i pomimo upływu okresu 30 dni nie została udzielona na to wezwanie żadna odpowiedź.

Rada Gminy w Kole w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie.

Uzasadniając swoje stanowisko Rada podtrzymała i rozwinęła stanowisko i argumentację zawartą w uzasadnieniu do zaskarżonej uchwały. Rada wyjaśniła, iż podejmując zaskarżoną uchwałę nie nadużyła przysługującego jej władztwa planistycznego. Uchwalenie planu dla nieruchomości stanowiącej aktualnie własność skarżącego nie powoduje spadku wartości nieruchomości. Nieruchomość ta aktualnie jest użytkowana rolniczo i może być wykorzystywana w sposób dotychczasowy do czasu jej zagospodarowania zgodnie z planem. Sporządzając plan nie naruszono trybu określonego w art. 17 u.p.z.p. wraz z dokumentowaniem czynności zgodnym z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. Nie naruszono zasady zachowania jawności i przejrzystości procedur planistycznych. Przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu Wójt Gminy dokonał analizy dotyczącej zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium.

Dalej wyjaśniono, iż dla terenu objętego uchwałą Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Koło przewiduje przeznaczenie pod wielofunkcyjny rozwój, obejmujący zwartą i rozproszoną zabudowę mieszkaniową mieszkaniowo - usługową oraz techniczno - produkcyjną. Przewiduje się przeznaczenie terenu zgodne ze studium. Proponuje się objęcie planem terenu słabszych gleb, nie wymagającego zgody na przeznaczenie nierolnicze wydawanej przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Dopiero po wyczerpaniu się (zabudowie) terenów objętych planem, należy sporządzić plan miejscowy umożliwiający zabudowę gleb lepszych klas. W procedurze sporządzania planu należy również rozważyć wnoszone wnioski i uwagi. Uznano, iż należy wziąć pod uwagę istniejące konflikty społeczne wynikające z braku planu, w szczególności odwołania i protesty mieszkańców miejscowości Ruchenna, składane w toczącym się postępowaniu administracyjnym w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie kurników do odchovu kurcząt na brojlerzy w ilości 39800 szt. (159,2 DJP). Zdaniem Rady zagospodarowanie terenu niezgodne ze studium spowoduje chaos przestrzenny, uniemożliwiając zagospodarowanie terenów w obrębie Ruchenna zgodnie z polityką przestrzenną gminy. Powstanie fermy wbrew woli wielu mieszkańców Ruchennej, to powstanie obiektu powodującego uciążliwości odorowe w bliskim sąsiedztwie miasta, na terenach projektowanej w studium nowej zwartej jednostki osiedleńczej.

Wykonano zgodnie z art. 17 ustawy prognozę skutków finansowych, która wykazała, że realizacja planu przeznaczającego tereny pod zabudowę mieszkaniową i usługową jest dla gminy korzystna finansowo. Tereny i budynki usługowe i mieszkaniowe przynoszą gminie dochody przewyższające koszty gminy związane z koniecznością uzbrojenia terenów. Na mocy art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 716) budynki gospodarze lub ich części położone na gruntach gospodarstw rolnych oraz zajęte na prowadzenie działów specjalnych produkcji

rolnej, a więc także budynki ferm hodowlanych, są zwolnione od podatku od nieruchomości, zatem nie przynoszą gminom dochodów.

Przed podjęciem decyzji o kontynuacji sporządzania planów miejscowych po wprowadzeniu zmian do u.p.z.p. artykułem 41 ww. ustawy o rewitalizacji, która weszła w życie dnia 18.11.2015 r. - po zakończeniu wyłożenia planu do publicznego wglądu, Wójt Gminy Koło sporządził na podstawie art. 32 ust. 2 u.p.z.p. „Analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, ocenę postępów w opracowywaniu planów miejscowych i programu ich sporządzania” w nawiązaniu do ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, o których mowa w art. 57 ust. 1-3 i art. 67 u.p.z.p. Analiza ta wskazała na zasadność kontynuacji procedury sporządzania m.p.z.p. dla wybranego terenu w obrębie Ruchenna, w gminie Koło. Z uwagi na małą podaż terenów, na których możliwa jest zabudowa na terenie gminy, zawyżone są ceny gruntów, a powstanie działek przeznaczonych pod zabudowę przyczyni się do zwiększenia ilości inwestycji i do lepszego wykorzystania walorów ekonomicznych przestrzeni. Gmina Koło jest gminą wiejską, otaczającą miasto Koło i nie posiada już wielu terenów wolnych od zabudowy w jednostkach osadniczych o w pełni wykształconej zwartej strukturze przestrzennej, przyjmując zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych pod pojęciem jednostki osadniczej wyodrębniony przestrzennie obszar zabudowy mieszkaniowej. Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia w pełni wykształconej zwartej struktury przestrzennej, stąd trudno się odnieść do zarzutu braku dążenia do lokalizacji zabudowy na takich obszarach, w szczególności na obszarach wiejskich. Rada wskazała, że ustawodawca w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych definiuje pojęcie „obszaru zwartej zabudowy”, ale nie można go odnosić do „obszaru o w pełni wykształconej zwartej strukturze przestrzennej”. Biorąc pod uwagę dane demograficzne oraz migracje mieszkańców miasta na tereny podmiejskie - na tereny gminy, w obowiązującym studium nie ma nadmiaru terenów, na których możliwa jest zabudowa. Zatem stopniowe, w miarę możliwości finansowych gminy, obejmowanie ich planami miejscowymi, także tworzącymi nowe jednostki przestrzenne, jest zgodne z u.p.z.p.

Zdaniem Rady uchwała nie narusza art. 14 ust. 3 u.p.z.p. Zaskarżonym planem objęto część terenów obrębu Ruchenna, są to wyłącznie grunty rolne nie podlegające ochronie na podstawie ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2015r. poz. 909 ze zm.) Rada Gminy przystępując do sporządzenia planu brała pod uwagę konieczność ochrony gruntów rolnych i leśnych. Dla sporządzenia planu nie było wymagane uzyskanie zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, na podstawie art. 7 ust. 2 wymienionej ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Projekt planu respektuje jej wymogi. Za nietrafny uznano zarzut naruszenia art. 14 ust. 3 u.p.z.p., mający polegać na nie sporządzeniu planu miejscowego dla całego obszaru, który w studium został przeznaczony na cele nierolnicze i nieleśne. Użyte w tym przepisie stwierdzenie: „Sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium” - oznacza, że plan sporządza się, jeśli na danym obszarze znajdują się grunty rolne i/lub leśne, stanowiące zwarty kompleks nieruchomości gruntowych, określone w gminnym studium jako "wymagające zmiany przeznaczenia" (art. 10 ust. 2 pkt 9 omawianej ustawy). Obowiązujące Studium na rysunku wskazuje oznaczone szrafem obszary użytków rolnych ze wskazaniem najlepszych klas gruntów rolnych, nie wskazuje ich ani na terenie objętym oporządzanym planem, ani na terenach w bezpośrednim sąsiedztwie. W tekście studium napisano: I. Kierunki i zasady kształtowania rolnej i leśnej przestrzeni produkcyjnej: przy ustalaniu kierunków zagospodarowania gruntów rolnych należy uwzględnić wymogi wynikające z ochrony środowiska przyrodniczego, w tym obejmujące : 1/ doliną Warty jako obszar specjalnej ochrony 2/ projektowane rezerваты faunistyczne: „Błonie” i „Dobrów”, 3/ fragment Goplańsko - Kujawskiego obszaru chronionego krajobrazu, 4/ obszary gleb wysokiej klasy bonitacyjnej. Na rysunku studium pokazano obszary użytków rolnych z podziałem na grunty rolne, w tym obszary o najwyższej przydatności do produkcji rolnej, użytki zielone, lasy i zadrzewienia oraz tereny do zalesienia." Przywołując fragment uzasadnienia wyroku NSA z 8 lipca 2011 r., II OSK 777/11, w którym uznano dokonano wykładni przepisu art. 14 ust. 3 u.p.z.p. „iż plan miejscowy, w wyniku którego następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium. Mając na uwadze treść ww. normy, w szczególności przyjąć należy, iż zwrot "sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium" oznacza, że jeśli na danym obszarze znajdują się grunty rolne i/lub leśne, stanowiące zwarty kompleks nieruchomości gruntowych, określone w gminnym studium jako "wymagające zmiany przeznaczenia" (art. 10 ust. 2 pkt 9 omawianej ustawy), to w takim przypadku projekt planu uwzględniający uwarunkowania studium powinien być sporządzony dla całego obszaru (zwartego kompleksu nieruchomości gruntowych) objętego postanowieniami studium”, Rada Gminy Koło podniosła,

iż uchwała była dwukrotnie przedmiotem sprawdzania przez Wojewodę Wielkopolskiego, który nie stwierdził w tym względzie nieprawidłowości.

Rada nie zgodziła się również z zarzutem, iż plan nie realizuje żadnego z celów gospodarki przestrzennej. Uchwała nie narusza art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. W przypadku gruntów rolnych stanowiących własność lub współwłasność skarżącego nie tylko nie następuje ograniczenie możliwości korzystania z własności w sposób dotychczasowy, plan stworzył też możliwość zabudowy terenów, w tym znacznej powierzchni pod zabudowę usługową i mieszkaniową z dopuszczeniem usług. Możliwość lokalizacji zabudowy usługowej znacznie podnosi wartość nieruchomości. Zdaniem Rady możliwość przeznaczenia terenów pod zabudowę, w bliskim sąsiedztwie miasta, nie jest nieporządane społecznie. tereny wsi Ruchenna, położone w bezpośrednim sąsiedztwie miasta, są zabudowane zabudową zagrodową rodzinnych gospodarstw rolnych, nie prowadzących przemysłowego chowu zwierząt, zabudową siedliskową o charakterze kameralnym (prywatnym), na którym posadowione są domy mieszkalne, koncentrują się czynności życiowe rolników i ich rodzin i zaspokajane są elementarne potrzeby życiowe, oraz zabudową mieszkaniową jednorodzinną. Tylko ubojnia drobiu należąca do skarżącego odbiega od tego charakteru. Uznano zatem, iż na tym terenie nie jest wskazana lokalizacja następnej inwestycji zaliczanej do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, których oddziaływanie skumulowane z oddziaływaniem ubojni drobiu mogłoby pogorszyć aktualne warunki środowiska. Studium uniemożliwia przeznaczenie terenu pod fermę hodowlaną. Lokalizacja fermy hodowlanej może uniemożliwić realizację celów polityki przestrzennej określonej w studium.

Kończąc Rada podniosła, iż nie naruszyła przepisów art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu - lista nieuwzględnionych uwag, zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p., stanowi załącznik do uchwały Nr XV/123/2016 Rady Gminy w Kole z dnia 22 lutego 2016 r. Nie jest nieprawidłowością, iż uchwała podejmowana z inicjatywy wójta gminy oraz do sporządzenia której jest ustawowo, zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p., wyznaczony wójt gminy oraz której procedurę zgodnie z art. 17 tej ustawy przeprowadza wójt gminy, jest wraz z wszystkimi załącznikami przedstawiana radzie gminy przez wójta gminy, zgodnie z art. 17 pkt 14. Rada Gminy w Kole szeroko omawiała poszczególne uwagi zarówno na Komisjach Rady jak i na Sesji Rady. Zarówno na Komisjach Rady jak i na Sesji Rady Gminy obecny był i zabierał głos skarżący. Rada szczegółowo omówiła i odniosła się do całej treści jego pisma z uwagami. Zdaniem Rady brak podstaw prawnych dla podejmowania odrębnych uchwał w sprawie rozpatrzenia uwag. Zgodnie z tabelą, której obowiązek sporządzenia w procedurze planistycznej wynika z ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r., uwagi składane przez jedną osobę dokumentowane są pod jedną pozycją w tabeli, niezależnie od zawartości pisma, niezależnie czy jest to jedna uwaga, czy wiele uwag. Rada dla rozpatrzenia uwag nie posłużyła się zawartą w rozporządzeniu tabelą, którą załączył do akt Wójt Gminy Koło. Radni zapoznali się z wszystkimi uwagami i szczegółowo je rozpatrywali. Uwagi w pełnym brzmieniu zostały zacytowane w załączniku do uchwały wraz z ich szerokim merytorycznym rozpatrzeniem (dowód nr 27).

Uczestniczący w rozprawie sędziowoadministracyjnej przeprowadzonej w dniu 15 lutego 2017 r. pełnomocnicy stron podtrzymali dotychczasowe stanowiska.

Postanowieniem wydanym na rozprawie Sąd zobowiązał pełnomocnika organu do złożenia do akt sprawy protokołu z XV Sesji Rady Gminy Koło z 22 lutego 2016 r. oraz protokołów z posiedzeń komisji rady Gminy, na których rozpatrywane były uwagi do projektu planu, a dowód z tych dokumentów Sąd postanowił przeprowadzić poza rozprawą. 21 lutego 2017 r. żądane dokumenty wpłynęły do akt.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje

Skarga jako zasadna podlegała uwzględnieniu.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718), zwanej dalej p.p.s.a., sądowa kontrola działalności publicznej obejmuje m.in. akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Kontrola sędziowoadministracyjna sprawowana jest w oparciu o kryterium legalności, tzn. zgodności kwestionowanego skargą aktu z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Sąd administracyjny dokonuje tej kontroli według stanu prawnego istniejącego w dacie podejmowania przez organ aktu stanowiącego przedmiot zaskarżenia, wobec powyższego wzorcem prawidłowych rozwiązań normatywnych w niniejszej sprawie będzie ustawa z dnia 27 marca 2003 r.

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym na dzień podejmowania zaskarżonej uchwały z dnia 26 lutego 2016 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm., dalej u.p.z.p.).

Zgodnie z przepisem art. 134 § 1 p.p.s.a. kontrola sądowa dokonywana jest w granicach sprawy administracyjnej, zaś sąd administracyjny orzekając w jej granicach, nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Przedmiot zaskarżenia w rozpoznawanej sprawie stanowiła uchwała Rady Gminy Koło z dnia 26 lutego 2016 r., nr XV/123/2016, w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranego terenu w obrębie Ruchenna, w gminie Koło. Zgodnie z przepisem art. 14 ust. 8 u.p.z.p., zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego.

Uchwała ta została zaskarżona przez Marcina Frączaka, właściciela nieruchomości objętych planem – działki nr 455 (powstałej z połączenia działek nr 376/1 i 376/2) oraz współwłaścicielem w ½ działek nr 371, 367/2, 376/3). Skarżący domaga się stwierdzenia nieważności powyższej uchwały w całości.

Stosownie do treści art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446), zwanej dalej u.s.g., każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Legitymacja skargowa została oparta na naruszeniu indywidualnego interesu prawnego lub uprawnienia. Naruszenie to musi mieć przy tym charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Takie rozumienie legitymacji skarżącego znajduje także odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt SK 30/02 (OTK-A 2003 Nr 8, poz. 4) stwierdził, że skarga na podstawie art. 101 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis*, zatem do jej wniesienia nie legitymuje sama ewentualna sprzeczność zaskarżonej uchwały z prawem. Podstawą zaskarżenia jest bowiem równocześnie naruszenie konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela lub ich grupy, ewentualnie innego podmiotu, który jest mieszkańcem danej gminy lub jest z tą gminą w inny sposób prawnie związany. Posiadanie interesu prawnego w zakwestionowaniu uchwały rady gminy, jak przyjmuje orzecznictwo sądowo-administracyjne, oznacza istnienie związku pomiędzy sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego, wynikających z norm prawa materialnego, a zaskarżoną uchwałą. Istotnym warunkiem umożliwiającym zaskarżenie uchwały samorządowej jest nie tylko jej obiektywna niezgodność z prawem materialnym, kształtującym sytuację prawną podmiotu skarżącego, ale także konieczność wykazania, że uchwała w sposób rzeczywisty i bezpośredni narusza interes prawny skarżącego, przez co należy rozumieć ograniczenie, zniesienie lub uniemożliwienie realizacji tego interesu.

W świetle art. 101 ust. 1 u.s.g. skuteczne wniesienie skargi w tym trybie, umożliwiające sądowi jej merytoryczne rozpoznanie następuje wtedy, gdy spełnione zostaną łącznie poniższe przesłanki warunkujące dopuszczalność skargi:

1. zaskarżona uchwała jest uchwałą z zakresu administracji publicznej,
2. skarżący uprzednio wezwał organ uchwałodawczy gminy do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia,
3. zachowany został termin do wniesienia skargi wynikający z art. 53 § 2 p.p.s.a.,
4. skarżący wykazał swój interes prawny we wniesieniu skargi i jego naruszenie unormowaniami zaskarżonej uchwały.

W niniejszej sprawie wszystkie wskazane warunki formalne dopuszczalności skargi na uchwałę Rady Gminy Koło zostały spełnione.

Skarżący wniósł skargę po uprzednim wezwaniu Rady Gminy Koło do usunięcia naruszenia prawa, w przewidzianym ustawowo terminie. Pismem, pismo które do Rady Gminy Koło wpłynęło w dniu 3 sierpnia 2016 r. skarżący wezwał organ do usunięcia naruszenia prawa, uchwałę w sprawie nie uwzględnienia tego wezwania Rada podjęła w dniu 30 września 2016 r., natomiast odpowiedź na wezwanie doręczono pełnomocnikowi skarżącego 12 października 2016 r. (k. nr 368- 391 akt planistycznych – tom 2). Przedmiotowa skarga do siedziby organu wpłynęła 30 września 2016 r., zatem w terminie 60 dni od wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Tym samym uznać należało, że skarga wniesiona została w terminie, zgodnie z art. 53 § 2 p.p.s.a.

Oceniając z kolei legitymację skargową skarżącego Sąd uznał, że uchwalony plan narusza jego własny konkretny i aktualny interes prawny. Zgodnie z ujawnionymi w sprawie okolicznościami skarżący jest właścicielem nieruchomości, które zgodnie z rysunkiem planu objęte zostały jednostkami planistycznymi o symbolach U/MN, MN/U, KDW.

Zgodnie z §5 uchwały dla obszaru objętego uchwałą ustalono następujące przeznaczenia poszczególnych terenów, przyporządkowując im wskazane symbole przeznaczenia:

- 1) U/MN - tereny zabudowy usługowej z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej;
- 2) MN/U - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem zabudowy usługowej;
- 3) KDW - tereny dróg wewnętrznych.

Dla terenów oznaczonych symbolem U/MN ustalono przeznaczenie podstawowe: zabudowa usługowa, przeznaczenie dopuszczalne, uzupełniające: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Dla terenów MN/U ustalono przeznaczenie podstawowe: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, przeznaczenie dopuszczalne, uzupełniające: zabudowa usługowa. Zgodnie z §20 i §23 uchwały, na terenach oznaczonych symbolem przeznaczenia U/MN i MN/U obowiązuje zakaz lokalizowania działalności produkcyjnej oraz dystrybucji takich towarów jak: gaz, paliwa płynne i inne materiały niebezpieczne; zakaz lokalizowania przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Działki stanowiące własność (współwłasność) skarżącego, w części są zabudowane zabudowaniami ubożni drobiu, w pozostałej części są wykorzystywane pod uprawy. Skarżący na tym terenie zamierzał wybudować fermę drobiu, która stanowiłaby łączność gospodarczą z działalnością rolniczą, jaka obecnie funkcjonuje w bezpośrednim sąsiedztwie tych jednostek planistycznych – poza granicami planu. W ocenie Sądu w świetle kwestionowanych zapisów planu nie ulega wątpliwości, że skarżącemu przysługuje interes prawny wywodzony z prawa własności działki nr 455 oraz prawa współwłasności działek nr 371, 367/2, 376/3 obr. Ruchenna. Plan zmienia przeznaczenie terenów wykorzystywanych rolniczo oraz uniemożliwia skarżącemu realizację zamierzenia budowy fermy.

Obowiązek uwzględnienia skargi powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego, tj. norm prawa materialnego. Należy podkreślić, że kontrola sądu w sprawach dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie może dotyczyć celowości, czy słuszności dokonywanych w planie rozstrzygnięć. Ogranicza się wyłącznie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

Obowiązujący w aktualnym brzmieniu przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. określa normatywne kryteria oceny aktów planistycznych, w tym planów miejscowych, stanowiąc, że 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 części.

W powołanym przepisie ustawodawca rozróżnia pojęcie "zasad sporządzania aktu planistycznego" oraz "trybu sporządzania aktu planistycznego". Pojęcie trybu sporządzania aktu planistycznego odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego. Co do zasad sporządzania aktu planistycznego interpretuje się je jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania planu miejscowego dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna oraz załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 u.p.z.p. oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tegoż artykułu rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Zarówno w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu, jak i naruszenia trybu, ustawodawca wymaga w aktualnym stanie prawnym, aby przedmiotowe naruszenia miały charakter istotny. Oznacza to, że nie każde naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części, ale tylko takie, które prowadzi do stwierdzenia, że

przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które byłyby podjęte, gdyby do stwierdzonego uchybienia nie doszło.

Zarzuty Skarżącego odnoszą się do zasad oraz trybu sporządzania zaskarżonego planu miejscowego.

Zasady sporządzania planu to wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Powołane powyżej przepisy określające zawartość planu miejscowego stanowią m.in. o wymogu zgodności tego planu z zapisami studium. W art. 15 ust. 1 u.p.z.p. jest bowiem mowa o sporządzaniu projektu planu „zgodnie z zapisami studium”, a w art. 20 ust. 1 u.p.z.p. o stwierdzeniu, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium. Dodatkowo, zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p., ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. W przypadku więc stwierdzenia niezgodności zapisów planu z ustaleniami studium, dochodzi do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, bez względu na charakter takiego naruszenia. Powoduje to nieważność uchwały w całości lub w części (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Zaznaczenia w tym miejscu jednakże wymaga, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest aktem z założenia elastycznym, który stwarza ramy dla swobody planowania miejscowego i pozwala na maksymalne uwzględnienie warunków i potrzeb lokalnych przy tworzeniu planów miejscowych. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium. Jednym z założeń polityki przestrzennej gminy jest stopień związania planowania miejscowego przez ustalenia studium, który może być, w zależności od szczegółowości ustaleń studium - silniejszy lub słabszy. Pojęcie "zgodności" uchwalonego planu ze studium oznacza silniejszy stopień związania niż we wcześniej używanych terminach "spójność" czy "niesprzeczność" (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 maja 2008 r. sygn. akt II OSK 114/08, publ. Lex nr 497581, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 28 października 2011 r. sygn. akt II OSK 1670/11, publ. w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach dostępnej na <https://cbois.nsa.gov.pl>, NSA w wyroku z 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1408/12, publ. j.w. Sytuacja braku zgodności, lub nawet sprzeczności pomiędzy planem miejscowym a ustaleniami studium, musi uzasadniać unieważnienie części lub całości planu miejscowego.

Podnieść ponadto należy, iż Studium stanowi jedną całość, zatem część tekstową oraz graficzną tego aktu należy odczytywać łącznie. Studium jest przy tym aktem określającym perspektywiczną politykę przestrzenną gminy dla całego jej obszaru, lecz jednocześnie uwzględnia stan faktyczny istniejący na danym terenie. Zgodnie z art. 10 u.p.z.p. w studium uwzględnia się wiele uwarunkowań z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu, stan ładu przestrzennego, potrzeby i możliwości rozwoju gminy. Po przeanalizowaniu tych uwarunkowań w studium określa się kierunki zmian w polityce przestrzennej gminy oraz przeznaczeniu terenów, kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów.

Działki objęte zaskarżonym planem, w tym nieruchomości skarżącego, zgodnie z rysunkiem podstawowym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Koło przyjętym uchwałą Nr XXIX/164/05 Rady Gminy w Kole, z dnia 30 września 2005 r., zmienionej uchwałą Nr VIII/55/2015 z dnia 27 maja 2015 r., znajdują się na terenach przeznaczonych pod wielofunkcyjny rozwój, na których - na terenie miejscowości Ruchenna, zgodnie z częścią tekstową (II. Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów. Pkt B. „Ustalenia (...) ppkt 2), Studium ustala podstawową funkcję: zabudowę techniczno-produkcyjną. Funkcją uzupełniającą dla tego terenu może być zabudowa mieszkaniowa - dla osób podejmujących na tym terenie działalność gospodarczą. W zakresie Kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania dla zabudowy techniczno-produkcyjnej Studium w pkt 3c (str. 35 tekstu przekazanego sądowi) określa m.in., iż uciążliwość prowadzonej działalności gospodarczej nie może wykraczać poza granice własności nieruchomości. Zatem na wymienionym terenie Studium określa jako podstawową funkcję zabudowę techniczno-produkcyjną.

Tymczasem w zaskarżonym planie dla terenu nim objętego określono jako przeznaczenie podstawowe: zabudowa usługowa, przeznaczenie dopuszczalne, uzupełniające: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna (dla terenów oznaczonych symbolem U/MN) oraz przeznaczenie podstawowe: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, przeznaczenie dopuszczalne, uzupełniające: zabudowa usługowa (dla terenów MN/U). Jednocześnie zgodnie z §20 i §23 uchwały na terenach oznaczonych tymi symbolami obowiązuje zakaz lokalizowania działalności produkcyjnej, dystrybucji takich towarów jak: gaz, paliwa płynne i inne materiały niebezpieczne oraz zakaz lokalizowania przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Mając powyższe zapisy planu na uwadze należało rozważyć, czy uprawnione jest stanowisko Rady Gminy Koło, iż uchwalony w dniu 26 lutego 2016 r. m.p.z.p. jest zgodny z postanowieniami Studium.

W opinii Sądu rozpatrującego niniejszą sprawę zgodności tej nie ma. Studium jednoznacznie dla terenu miejscowości Ruchenna stanowi o kierunku zmian strukturalnych – jako podstawową funkcję przyjęto zabudowę techniczno-produkcyjną, natomiast zabudowę mieszkaniową jako funkcją uzupełniającą, i to wyłącznie dla osób podejmujących na tym terenie działalność gospodarczą. Rozwiązania przyjęte w Studium dla tej miejscowości stanowią zatem *lex specialis* w stosunku do tych zapisów Studium, które określają kierunki zagospodarowania na terenach przeznaczonych do wielofunkcyjnego rozwoju, które obejmują zwartą i rozproszoną zabudowę mieszkaniową, mieszkaniowo-usługową oraz techniczno-produkcyjną. Właśnie na te zapisy, zawarte na str. 33 tekstu jednolitego Studium przekazanego sądowi, organ powołuje się w odpowiedzi na skargę, pomijając przywołane zapisy stanowiące o kierunku zmian na terenie objętym zaskarżonym planem, zapisane na tej samej karcie.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkuje nieważnością uchwały rady gminy w całości lub części. Kwestię zgodności zapisów planu co do przeznaczenia terenu z postanowieniami studium jako wiążącymi na etapie opracowania planu, należy zaliczyć do zasad planistycznych. Stąd też stwierdzenie przez sąd administracyjny takiego naruszenia obliguje do wyeliminowania wadliwego aktu prawa miejscowego w drodze stwierdzenia jego nieważności w całości.

Pracami planistycznymi Rada Gminy Koło objęła tylko stosunkowo niewielką część z obszaru (ok. 1/10), który w granicach obrębu Ruchenna w Studium przeznaczony został pod wielofunkcyjny rozwój. Bezsprzeczne jest, iż teren oznaczony w Studium pod wymienioną funkcję stanowi rolę i jest wykorzystywany rolniczo. Jedynymi zabudowaniami jest ubojnia funkcjonująca na nieruchomości skarżącego.

Zgodnie z art. 14 ust. 3 u.p.z.p. plan miejscowy, w wyniku którego następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium. Skarżący podniósł, iż przepis art. 14 ust. 3 u.p.z.p. statuuje wymóg uchwalenia miejscowego planu dla całego zwartego obszaru w studium wyznaczającego nowy kierunek zagospodarowania. Sąd podziela stanowisko skarżącego, iż temu wymogowi zaskarżony plan uchybia, bowiem obejmuje on swoim obszarem tylko część obszaru wyznaczonego w Studium na terenie m. Ruchenna pod wielofunkcyjny rozwój.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 lipca 2011 r. sygn. akt II OSK 777/11 stwierdził, iż przepis art. 14 ust. 3 u.p.z.p. określa, iż plan miejscowy, w wyniku którego następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium. Zwrot "sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium" oznacza, że jeśli na danym obszarze znajdują się grunty rolne i/lub leśne, stanowiące zwarty kompleks nieruchomości gruntowych, określone w gminnym studium jako "wymagające zmiany przeznaczenia" (art. 10 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.), to w takim przypadku projekt planu uwzględniający uwarunkowania studium powinien być sporządzony dla całego obszaru (zwartego kompleksu nieruchomości gruntowych) objętego postanowieniami studium.

Na zbieżną wykładnię przedmiotowego przepisu zwraca uwagę T. Bąkowski w Komentarzu do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, traktując obszar jako zwarty kompleks nieruchomości gruntowych - na danym obszarze gruntów rolnych (leśnych) - określonych w gminnym studium jako "wymagające zmiany przeznaczenia" (por. komentarz do art. 14 - Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Komentarz, Zakamycze 2004). Podobnie przyjęto w komentarzu do art. 14 u.p.z.p. autorstwa A. Plucińska – Filipowicz oraz A. Kosicki, w którym dodatkowo wskazuje się, iż stanowisko to „nie oznacza to jednak, że cały taki obszar (tj. zwarty kompleks nieruchomości rolnych i leśnych wskazany w studium gminnym, jako wymagający zmiany przeznaczenia) w projekcie planu miejscowego musi być wskazany do zmiany przeznaczenia. Równie dobrze może to być część takiego obszaru. Celem bowiem obu regulacji jest nie tylko zapobieżenie obejścia norm ograniczających zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze (nieleśne), co uzasadnione jest wymaganiami racjonalnego planowania i gospodarowania tymi terenami, lecz również zachowaniem ładu przestrzennego na określonym obszarze oraz jego walorów architektonicznych i krajobrazowych. Oceny zaś pod tym kątem można dokonać, obejmując projektem planu miejscowego tylko cały, zwarty kompleks ww. nieruchomości, a nie jego poszczególne części” - publ. Lex Komentarz do art. 14 u.p.z.p.

Na gruncie rozpatrywanej sprawy z dokumentacji planistycznej wynika, że procedurą planistyczną objęto obszar stanowiący enklawę wśród gruntów rolnych, bowiem z jednej strony przylega on do drogi publicznej, natomiast z trzech stron pozostaje otoczony gruntami rolnymi, nie objętymi tą procedurą. Na

tym etapie nie ma zatem wiedzy, jaki kierunek zmian gmina ostatecznie przyjmie dla tego terenu. W tym kontekście kwestia racjonalności przyjętych rozwiązań budzić może wątpliwości, tym bardziej, że procedując nad planem należy uwzględniać stan zastany na danym terenie. Rzeczą organów planistycznych jest przyjęcie takich rozwiązań, które nie tylko będą realizowały politykę przestrzenną gminy, ale również będą gwarantowały zachowanie ładu przestrzennego, jak i będą racjonalne i realne do zrealizowania. Jak wyżej wskazano zaskarżona uchwała obejmuje ok. 1/10 terenu przeznaczonych w Studium pod rozwój wielofunkcyjny o funkcji podstawowej: zabudowa techniczno-produkcyjna, na którym zabudowa mieszkaniowa przewidziana została jako funkcja uzupełniająca dla tego terenu i to wyłącznie na potrzeby osób podejmujących działalność gospodarczą. Pracami objęto obszar w większości stanowiący własność skarżącego, co do którego znane były jego plany odnośnie budowy fermy drobiu, a nadto, na którym prowadzi on już działalność związaną z produkcją rolną – ubojnię drobiu. Zważywszy, że Studium nie precyzuje co rozumie pod pojęciem funkcji techniczno-produkcyjnej, można przyjąć, że ubojnia drobiu wpisuje się w tą funkcję.

W tych uwarunkowaniach naruszenie art. 14 ust. 3 u.p.z.p. zasadnym czyni również zarzut nadużycia przez organ władztwa planistycznego, poprzez przyjęcie z naruszeniem zasady proporcjonalności i racjonalności rozwiązań ograniczających przysługującego skarżącemu prawa własności, w drodze uniemożliwienia zabudowy nieruchomości rolnej na potrzeby produkcji rolnej, w sytuacji gdy profil prowadzonej przez niego działalności obejmuje również ubój zwierząt. Zgodnie art. 140 Kodeksu cywilnego właściciel rzeczy korzysta z niej z wyłączeniem innych osób zgodnie z jej społeczno - gospodarczym przeznaczeniem i zasadami współżycia społecznego, z tym, że przy wykonywaniu własności jest ograniczony treścią przepisów szczególnych. Oznacza to, że prawo własności nie jest prawem bezwzględny i absolutny. Doznaje ono bowiem w określonych sytuacjach ograniczeń. Dopuszcza je Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 64 ust. 3 stanowiąc, że własność może być ograniczona, przy czym tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności, tj. zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Takimi przepisami ustawowymi dającymi podstawę do ograniczenia prawa własności są m.in. regulacje zawarte w u.p.z.p. upoważniające gminy do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ust. 1). Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte w oparciu o to upoważnienie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby terenu, do którego właściwy akt jest skierowany.

W opinii Sądu zaskarżona uchwała powyższych wymogów nie spełnia, dając prymat interesowi lokalnej społeczności, która wyrażała swój sprzeciw przeciwko planom inwestycyjnym skarżącego. Należy jednakże mieć na uwadze, że skarżący posiada czynną ubojnię drobiu, a zapisy planu nie nakładają na niego obowiązku jej zamknięcia czy też przeniesienia tej działalności w inne miejsce. Zatem perspektywa konfliktów społecznych na tle uciążliwości tej działalności jest nadal realna, co więcej, w sytuacji gdyby doszło do realizacji zabudowy mieszkaniowej zgodnie z planem, skala tych konfliktów może nasilić się. Z tej perspektywy należy zauważyć, iż w świetle zapisów Studium, Gmina Koło ma charakter rolniczy, a migracja ludności z miasta i rozwój zabudowy mieszkaniowej skupia się wzdłuż głównych tras komunikacyjnych – tu Studium na str. 33 wymienia drogę krajową nr 2, drogi wojewódzkie nr 270 i nr 473 oraz granice administracyjne miasta Koła. Przez m. Ruchenna przebiega droga powiatowa nr 3409P.

Rada podniosła, iż uzasadnieniem dla procedowania nad planem dla wybranego obszaru jest okoliczność występowania na tym obszarze gleb o słabszej klasie bonitacyjnej. Tymczasem z załączonych do akt planistycznych map wynika, iż gleby klas IVa i słabsze, są również w innych częściach obszaru nie objętego planem, w tym na działkach bezpośrednio sąsiadujących z tym działkami objętymi planem.

Z kolei okoliczność niezakwestionowania w powyższym zakresie przez Wojewodę Wielkopolskiego uprzednio podjętej uchwały w sprawie m.p.z.p. dla tego samego terenu, jak i zaskarżonej obecnie uchwały,

nie ma znaczenia dla rozpatrzenia niniejszej sprawy. Kontrola sądu administracyjnego jest odrębna od postępowania nadzorczego. Ponadto, w świetle u.p.z.p. kontrola legalności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez organ nadzoru nie obejmuje oceny spełnienia warunku określonego w art. 14 ust. 3 ustawy, ponieważ do uchwały przedkładanej wojewodzie do oceny gmina załącza jedynie wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (art. 20 ust. 2 u.p.z.p.).

Mając powyższe na uwadze Sąd podzielił zarzuty skargi dotyczące naruszenia art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. polegającym na podjęciu uchwały w sprawie m.p.z.p., która narusza prawo własności skarżącego i co stanowi nadużycie władztwa planistycznego gminy poprzez naruszenie zasady racjonalności i proporcjonalności.

Sąd nie podzielił natomiast pozostałych zarzutów skargi, a dotyczących braku ponowienia całej procedury planistycznej w związku z obowiązującym od dnia 18 listopada 2015 r. zmienionym przepisem art. 15 ust. 1 u.p.z.p. W tym zakresie Sąd podzielił stanowisko wyrażone przez Radę Gminy Koło w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały oraz w odpowiedzi na skargę. W opinii Sądu prawidłowe jest przyjęcie, iż obowiązek przedstawienia kompletnego uzasadnienia projektu uchwały w sprawie m.p.z.p. może być zrealizowany dopiero na końcowym etapie procedury planistycznej. Z przedłożonych akt planistycznych wynika, że w rozpatrywanym przypadku organy planistyczne miały na względzie zmianę przepisów, jaka nastąpiła w związku z wejściem w życie w dniu 18 listopada 2015 r. przepisów wyżej powołanej ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji. W sporządzonej przez Wójta analizie oraz w samym uzasadnieniu do uchwały, którą plan przyjęto, zawarte zostały te wszystkie elementy, których zmieniony przepis art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wymaga. Ponadto, co istotne, procedura planistyczna w istocie zakończyła się w tym przypadku przed dniem 18 listopada 2015 r., bowiem przed tą datą upłynął termin wyłożenia planu - wyłożenie projektu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko miało miejsce w dniach od 21.10.2015 r. do 12.11.2015 r. Z tej perspektywy nawet gdyby należało przyjąć inną wykładnię, w żaden sposób nie można byłoby wywodzić, iż takie uchybienie stanowiłoby istotne naruszenie zasad, czy trybu sporządzenia planu.

Nie sposób również podzielić stanowiska skarżącego, iż Rada Gminy Koło nie rozpatrzyła zgłoszonych przez niego uwag. Rozstrzygnięcie o sposobie ich rozpatrzenia, szeroko umotywowane, stanowi załącznik nr 3 do uchwały, było zatem przedmiotem debaty na sesji Rady zakończonej podjęciem zaskarżonej uchwały. Rada głosowała nad każdą z uwag skarżącego, a z żadnych przepisów prawa nie wynika obowiązek podjęcia odrębnej uchwały o sposobie rozpatrzenia uwag. Okoliczność, że protokół z sesji Rady Gminy Koło w dniu 26 lutego 2016 r. jest lakoniczny i nie przedstawia toku poszczególnych czynności podjętych podczas debaty nad uchwałą, jak i samego głosowania, nie oznacza, że czynności te nie odbyły się, a radni nie mieli możliwości zapoznania się z treścią uchwały oraz jej załączników. Rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag skarżącego stanowi załącznik nr 2 do uchwały.

Wobec powyższego, biorąc pod uwagę wszystkie wskazane powyżej okoliczności, należało uznać wniesioną w sprawie skargę za zasadną i w konsekwencji na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały, czemu Sąd dał wyraz w pkt I sentencji wyroku.

O kosztach postępowania Sąd postanowił na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. (pkt II sentencji wyroku).

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Tomasz Świstak

Sędzia WSA

(-) Danuta Rzyminiak - Owczarczak

Sędzia WSA

(-) Wiesława Batorowicz