

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Olsztynie
WYDZIAŁ II

Dnia 8 marca 2021 r.
Sygn. akt II SA/OI 707/20

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

GP
+ USC - BR + 688
3.03.2021
A. Niedzielski
10.03.2021
RZĄD GMINY W DYWITACH
Wpl 2021-03-09
4434 f. 2 segregatory
akt sm.

Rada Gminy Dywity
ul. Olsztyńska 32
11 – 001 Dywity

DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 8 marca 2021 r., sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 24 listopada 2020 r. ze stwierdzeniem daty jego prawomocności i uzasadnieniem w sprawie ze skargi Łukasza Orzołka. Jednocześnie zwraca akta administracyjne.

Załączniki:

- 1) odpis orzeczenia;
- 2) akta administracyjne – 2 segregatory i 1 plik.

STARSZY SEKRETARZ
SĄDOWY
Marta Przewłucka



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 listopada 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Alicja Jaszczak-Sikora (spr.)
Sędzia WSA Adam Matuszak
Sędzia WSA Bogusław Jażdżyk

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 listopada 2020 r.

sprawy ze skargi Łukasza Orzołka

na uchwałę Rady Gminy Dywity

z dnia 30 października 2018 r. nr XLVIII/382/18

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1/ stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały Rady Gminy Dywity z dnia 30 października 2018 r. nr XLVIII/382/18 w części dotyczącej ustaleń zawartych w § 13.1.RU pkt 3 b;

2/ w pozostałej części oddala skargę;

3/ zasądza od Gminy Dywity na rzecz skarżącego Łukasza Orzołka kwotę 797 zł (siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych), tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Wyrok jest prawomocny

od dnia: 25 lutego 2021

Bryszko Nestenik
podpis/st. referendarza sądowego



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

STARSZY SEKRETARZ
SĄDOWY
Marta Przewłucka

UZASADNIENIE

W dniu 30 października 2018 r., Rada Gminy Dywity podjęła uchwałę Nr XLVIII/382/18 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszar działek położonych w sąsiedztwie drogi powiatowej nr 1442N w obrębie Tuławki, gmina Dywity, zwanego dalej również „planem”, „uchwałą”.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie wniósł Łukasz Orzołek, zarzucając naruszenie:

I. art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945), zwanej dalej: „u.p.z.p.”, poprzez podjęcie zaskarżonej uchwały bez uprzedniego podjęcia uchwały o jej zgodności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dywity, zwanego dalej: „studium”, co stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu;

II. art. 9 ust. 4 w zw. z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. poprzez uchwalenie planu, mimo jego niezgodności ze studium w zakresie przeznaczenia terenu, tj. pasa zieleni urządzonej (2.ZP) umieszczonego pomiędzy terenami obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich (1.RU) i terenem rolnym (1.R). Podał, że pas zieleni nie został przewidziany przez studium, w którym teren działki nr 216/20 oznaczony jest jako istniejące tereny składów, przemysłu, hodowli, urządzeń obsługi rolnictwa. Ustalenie takie jest sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego terenu oraz nie odpowiada dotychczasowemu przeznaczeniu tego terenu pod obiekty produkcji rolnej i zwierzęcej w zw. z istniejącą fermą;

III. art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. przez:

1) zawarcie w uchwale sformułowań skutkujących wewnętrzną sprzecznością, tj. adaptację istniejących obiektów budowlanych dla terenu oznaczonego symbolem 1.RU przy jednoczesnym wprowadzeniu zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu w sposób uniemożliwiający adaptację istniejącej zabudowy na tym terenie (§ 13 1.RU pkt 3 i 4 uchwały), tj.:

- na działce nr 216/20 istniejące obiekty nie odpowiadają wskazanym w planie zasadom kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie rodzaju i nachylenia dachu dla głównej połaci dachowej, które w planie są dwuspadowe o kącie nachylenia głównej połaci dachowej w przedziale 15-45 stopni, podczas gdy w rzeczywistości dachy są jednospadowe o kącie nachylenia poniżej 15 stopni, (§13 1.RU pkt 4 lit. a. uchwały), wskazany zapis planu jest zatem wewnętrznie sprzeczny z zapisem § 13 1.RU pkt 4 lit. a uchwały, stanowiącym o adaptacji istniejących obiektów budowlanych;

- istniejące budynki inwentarskie przekraczają ustaloną w planie maksymalną szerokość elewacji frontowej budynków inwentarskich, które w rzeczywistości wynoszą 21,5 m, podczas gdy w planie ustalono 20 m (§ 13 1.RU pkt 4 lit. c. uchwały), wskazany zapis planu jest zatem wewnętrznym sprzecznym z zapisem § 13 1.RU pkt 4 lit. a. uchwały stanowiącym o adaptacji istniejących obiektów budowlanych;

- na działce nr 216/20 istniejące obiekty budowlane nie odpowiadają również wskazanej w miejscowym planie kolorystyce materiałów pokrycia dachu dla tych budynków, które w rzeczywistości są w kolorze białym i szarym, natomiast plan przewiduje wyłącznie kolor czerwony (§ 13 1.RU pkt 4 lit. f. uchwały), wskazany zapis planu jest zatem wewnętrznym sprzecznym z zapisem § 13 1.RU pkt 4 lit. a. uchwały stanowiącym o adaptacji istniejących obiektów budowlanych;

2) zawarcie w treści zaskarżonej uchwały sformułowań skutkujących wewnętrzną sprzecznością jej postanowień, tj. dla terenów obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich ustalenie przeznaczenia podstawowego: „produkcja w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich” (§ 13 1.RU pkt 1) przy jednoczesnym wprowadzeniu ograniczenia w postaci zapisów „zakazuje się lokalizacji przedsięwzięć zaliczanych do mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz nowych przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko określonych w przepisach odrębnych, za wyjątkiem infrastruktury technicznej stanowiącej inwestycję celu publicznego” (§ 8 pkt 3) oraz zapisu: „ustala się maksymalną obsadę inwentarza w granicach terenu: poniżej 210 DJP oraz zgodnie z przepisami odrębnymi” (§ 13 ust. 1.RU pkt 3 lit. b), podczas gdy nakładanie tego obowiązku pozostaje poza sferą regulowaną ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

3) zawarcie w treści uchwały sformułowań skutkujących wewnętrzną sprzecznością jej postanowień poprzez posłużenie się pojęciem: „zabudowy produkcji fermowej” (§ 13 1.R 2.R ust. 3 lit. b. uchwały), bez jednoczesnego wyjaśnienia definicji ww. pojęcia, w sytuacji gdy użyte przez organ sformułowanie budzi wątpliwości, czy „ustala się zakaz lokalizowania zabudowy produkcji fermowej” obejmującego zespół budynków wykorzystywanych przy produkcji rolnej, w tym również budynków gospodarczych i budynków magazynowych związanych z prowadzonym gospodarstwem rolnym (wówczas zapis jest sprzeczny z treścią § 13 1.R 2.R ust. 3 lit. a. uchwały), czy też chodzi wyłącznie o budynki inwentarskie, w konsekwencji czego wprowadzenie do treści zaskarżonej uchwały sformułowań wieloznacznych,

nieprecyzyjnych, umożliwiających stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego;

4) przez ograniczenie DJP do 210 w granicach terenu 1.RU, podczas gdy nakładanie tego obowiązku pozostaje poza sferą regulowaną ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

IV. art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003, nr 164, poz. 1587), zwanego dalej: „rozporządzeniem”, polegające na nieokreśleniu zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu w sposób precyzyjny i jednoznaczny, poprzez posłużenie się pojęciem „wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni terenu” zamiast „powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej” (zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.), podczas gdy są to dwa odrębne parametry zabudowy: powierzchnia zabudowy to powierzchnia liczona po obrysie zewnętrznym ścian kondygnacji nadziemnej budynku, zaś powierzchnia całkowita budynku to suma powierzchni wszystkich kondygnacji (odnoszona jednak w tym kontekście do kondygnacji naziemnych), w konsekwencji czego wprowadzenie do treści zaskarżonej uchwały zapisów zezwalających na samodzielne kształtowanie maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy, co stanowi o niewypełnieniu dyspozycji tego przepisu;

V. art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 lit. a. rozporządzenia poprzez nieustalenie w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, które powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, wskaźniki w zakresie komunikacji sieci infrastruktury technicznej;

VI. art. 1 ust. 2 pkt 7 i ust. 3 u.p.z.p. poprzez ustalenie przeznaczenia terenu oraz sposobu jego zagospodarowania i korzystania z terenu w sposób spreczny z istniejącym stanem zagospodarowania terenu, a także bez rozważenia interesu prywatnego właściciela nieruchomości zgłoszonego w postaci wniosków i uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a mianowicie:

1) zapis w brzmieniu: „zakazuje się lokalizacji przedsięwzięć zaliczanych do mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz nowych przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko określonych w przepisach

odrębnych, za wyjątkiem infrastruktury technicznej stanowiącej inwestycję celu publicznego" oraz zapis: „ustala się maksymalną obsadę inwentarza w granicach terenu: poniżej 210 DJP oraz zgodnie z przepisami odrębnymi" (§ 13 ust. 1.RU pkt 3 lit. b), są niezgodne z istniejącym stanem zagospodarowania terenu, albowiem:

- działka o nr ewidencyjnym 216/20 o powierzchni 8,9930 ha w całości wykorzystywana jest na cele chowu ściółkowego zwierząt inwentarskich w liczbie 360 DJP,
- na ww. nieruchomości znajdują się budynki inwentarskie i gospodarcze, budynki o funkcji biurowo-socjalnej oraz zaplecze infrastruktury technicznej wybudowane w latach 70-tych XX, w których prowadzony był (przez poprzedniego właściciela) chów i hodowla trzody chlewnej, zaś od 30 stycznia 2015 r. nieruchomość wykorzystywana jest na cele chowu ściółkowego zwierząt inwentarskich w liczbie 360 DJP;

VII. art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3, art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, art. 64 ust. 1-3, art. 87 ust. 2 oraz art. 94 Konstytucji RP w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. oraz art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.", polegające na pominięciu stanu prawnego i faktycznego nieruchomości objętych planem, istniejącego w dacie jego uchwalania, stanowiące naruszenie sfery wykonywania prawa własności z całkowitym pominięciem interesu indywidualnego właściciela, którego prawo własności obejmuje przeważającą większość powierzchni terenu (8,99 ha) objętego procedurą planistyczną (13,23 ha), skutkujące oczywistym przekroczeniem granic władztwa planistycznego.

VIII. art. 15 ust. 2 pkt 9 w zw. z art. 1 ust. 2 w zw. z art. 3 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 i 2 u.p.z.p. w zw. z art. 72 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawa ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799) w zw. z § 2 ust. 1 pkt 51 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko poprzez ograniczenie maksymalnej obsady inwentarza w granicach terenu 1.RU poniżej 210 DJP oraz wprowadzenie zakazu lokalizacji przedsięwzięć zaliczanych do mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz nowych przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko określonych w przepisach odrębnych, za wyjątkiem infrastruktury technicznej stanowiącej inwestycję celu publicznego (§ 13 ust. 1.RU pkt. 3 lit. b), podczas gdy nakładanie tego obowiązku pozostaje poza sferą regulowaną ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ponadto nie jest to usprawiedliwione żadnymi obiektywnymi czynnikami o których mowa w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., tym samym stanowi przekroczenie granic władztwa planistycznego, co stanowi

istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

IX. art. 93 ust. 2 w zw. z art. 102 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204) w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2018 r. poz. 908) poprzez:

- ustalenie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości bez wyszczególnienia parametrów działek gruntu i oddzielnie działek budowlanych;
- ustalenie jednolitej dla wszystkich działek (zabudowanych i niezabudowanych), maksymalnej szerokości frontu działki: maks. 250 m (§ 12 ust. 3 pkt c) bez uwzględnienia ich oznaczenia terenu w miejscowym planie, podczas gdy jeżeli w wyniku podziału nieruchomości miałyby powstać działki, których nie da się zagospodarować zgodnie z funkcją przewidzianą w planie miejscowym, to taki sposób podziału nie będzie spełniał warunku zgodności z planem miejscowym.

X. art. 17 pkt 13 w zw. z art. art. 19 ust. 1 u.p.z.p. polegające na nierozpatrzeniu wszystkich wniesionych uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i w konsekwencji tego niedokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego i nie ponowienia czynności, o których mowa w art. 17 u.p.z.p., w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian, podczas gdy wszystkie ww. zarzuty skargi były przedmiotem uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty, skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, ewentualnie o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie obejmującym § 8 pkt. 3, § 12 ust. 3, § 13 1.RU ust. 3 lit. b., e., § 13 1.RU ust. 4 lit. a, c, f., § 13 1.R 2.R ust. 3 lit. b., oznaczenie terenu 2.ZP na działce o nr ewidencyjnym 216/20 oraz oznaczenie terenu 1.R na działce o nr ewidencyjnym 216/20. Jednocześnie skarżący wniósł o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę, organ wniósł o jej oddalenie. Wskazał, że regulacja u.p.z.p. nie przewiduje wprost obowiązku podjęcia odrębnej uchwały w sprawie stwierdzenia zgodności planu ze studium, a w zaskarżonej uchwale Rada Gminy Dywity stwierdziła, że przedmiotowy plan nie narusza ustaleń studium. Organ stwierdził, że studium jest aktem ogólniejszym od planu, który nie musi być wierną kopią studium. Zaskarżony plan nie narusza studium, które wiąże organ co do ogólnych wytycznych,

założeń polityki przestrzennej gminy. Wskazana zieleń, pełniąca funkcję izolacyjną została zaprojektowana w celu ograniczenia istniejących uciążliwości na terenie RU dla sąsiedniej zabudowy mieszkaniowej.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., Rada Gminy zauważyła, że plan wprowadza obowiązkowe i fakultatywne zapisy wynikające z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. W § 13 w pkt. 3 i 4 uchwały, dla terenu elementarnego 1.R parametry zostały określone. W § 8 ust. 7 obowiązujący plan adaptuje zaś istniejące obiekty budowlane (§ 13 1.RU pkt 1). Zapisy planu nie są wewnętrznie sprzeczne, gdyż poprzez adaptację budynku lub obiektu budowlanego należy rozumieć przystosowanie istniejącego budynku do aktualnych potrzeb użytkownika poprzez: remont, przebudowę lub zmianę sposobu użytkowania pod warunkiem, że zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania działki są zgodne z ustaleniami określonymi dla poszczególnych terenów elementarnych zawartych w uchwale lub zachowują stan istniejący pod względem gabarytów obiektów. Organ nie podzielił też stanowiska skarżącego dotyczącego § 8 pkt 3 uchwały, odnoszącego się do zakazu lokalizacji przedsięwzięć zaliczanych do mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz nowych przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Wskazano, że Gmina może samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu i wprowadzenie w uchwale górnego limitu hodowli zwierząt oraz powyższych zakazów miało podstawę prawną w art. 15 ust. 2 pkt 9 oraz art. 1 ust. 2 u.p.z.p. Także przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska przewidują, że plan miejscowy zapewnia warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska. Dopuszczenie możliwości realizacji inwestycji mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko stoi w konflikcie z istniejącą i projektowaną sąsiednią zabudową mieszkaniową.

Odnosząc się do zarzutu posługiwania się w planie pojęciem „zabudowy produkcji fermowej”, organ wskazał, że wprowadzenie zakazu lokalizowania zabudowy produkcji fermowej dla terenu elementarnego 1.R i 2.R nie zakazuje pozostałej nieuciążliwej działalności rolniczej. Nie dotyczy ono budynków gospodarczych, czy magazynowych.

W ocenie organu, zaskarżony plan właściwie podaje też parametry i wskaźniki zabudowy i zagospodarowania terenu wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

Organ nie zgodził się też z zarzutem skargi, dotyczącym nieustalenia w planie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury. Wskazał, że zasady te określa § 5 uchwały, § 6 – zasady obsługi komunikacyjnej,

a w § 13 określone zostały szczegółowe ustalenia dla terenu oznaczonego symbolem KDW – drogi wewnętrzne.

Organ stwierdził też, że nie zasługuje na uwzględnienie zarzut, dotyczący ograniczenia DJP do 210 w granicach terenu 1.RU. Wprowadzenie tych ograniczeń znajduje uzasadnienie w szczególności w przepisach art. 72 ust. 1-4 Prawo ochrony środowiska. Gmina podniosła, że uwzględniła i wyważyła zarówno wymagania ochrony środowiska oraz bezpieczeństwo ludzi i mienia, jak i prawo własności. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, obejmujący nieruchomości nr 216/20 ma na celu zachowanie równowagi pomiędzy istniejącą produkcją fermową a funkcją mieszkalną wsi Tuławki. Usunięcie zapisów, dotyczących wielkości maksymalnej obsługi inwentarza – 210 DJP oraz zapisów zakazujących lokalizacji przedsięwzięć mogących znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko mogłoby powodować powstanie inwestycji mogącej negatywnie oddziaływać na środowisko i prowadzić do zachwiania równowagi środowiska. Zaznaczono, że ograniczenia nie objęły już istniejącej hodowli, ale skierowane zostały do przyszłych zamierzeń, to znaczy nie odnoszą się do stanu istniejącego w dacie uchwalania planu. Nie wykluczają w całości korzystania z prawa własności. Zapisy planu nie zamieszczają nakazów lub zakazów likwidacji istniejących obiektów - § 8 pkt 7 planu.

Gmina wskazała też, że kreowanie polityki przestrzennej na szczeblu gminy niejednokrotnie wymaga rozstrzygnięcia konfliktów pomiędzy interesem indywidualnym a interesem publicznym. W trakcie ich rozwiązywania należy uwzględnić ogólne zasady konstytucyjne, w tym zwłaszcza wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadę proporcjonalności. W ocenie organu, interes każdej ze stron został w przedmiotowej sprawie wyważony. Stąd też nieuzasadnione są zarzuty, dotyczące naruszenia Konstytucji RP. Wskazano, że z dokumentów będących w posiadaniu organu nie wynika, aby zostały wydane kiedykolwiek zgody na prowadzenie produkcji rolniczej o deklarowanej obsadzie 360 DJP.

Organ stwierdził też, że projekt planu nie zmienia stosunków własnościowych na terenach nim objętych, ustala wyłącznie przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenów ze szczególnym wyważeniem interesów prywatnych oraz publicznych i społecznych.

Bezzasadny jest także, zdaniem Gminy, zarzut dotyczący scalania i podziału gruntów, bowiem ustalenia wypełniają normy prawne, wynikające z ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wskazano też, że wszystkie uwagi, złożone do projektu planu zostały przeanalizowane, rozpatrzone oraz pojedynczo przegłosowane przez Radę Gminy. Wszystkie uwagi nie zostały uwzględnione i stanowią one załączniki nr 2 i 3 do uchwały.

W piśmie procesowym z dnia 21 stycznia 2019 r. pełnomocnik skarżącego dodatkowo zarzucił naruszenie:

I. art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w zw. z art. 21, 31 i 64 Konstytucji RP, art. 140 Kodeksu cywilnego poprzez naruszenie zasady proporcjonalności, ograniczenie prawa skarżącego do korzystania z nieruchomości, wyrażające się w braku możliwości utrzymywania na nieruchomości budynków i budowli, ich użytkowania, zgodnie z ich funkcją i przeznaczeniem, wybudowania bądź przebudowania dodatkowych budowli; nieuwzględnienie w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sposobu wykonywania prawa własności przez skarżącego, w tym możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem oraz nieuwzględnienie wyników toczącego się od wielu lat postępowania w przedmiocie wydania decyzji środowiskowej, przekroczenie granic tzw. władztwa planistycznego; bezzasadne różnicowanie sytuacji skarżącego w porównaniu do sposobu wykorzystywania i przeznaczenia nieruchomości, znajdujących się w odległości kilku kilometrów;

II. § 4 pkt 3 lit. a i b rozporządzenia w zw. z art. 71 ustawy Prawo ochrony środowiska, art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. wskutek postanowień § 8 pkt 3 planu, pomimo, iż wskazany teren nie jest objęty formą ochrony przyrody, z uwagi na którą obowiązuje ograniczenie, czy zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, wbrew powołanym wyżej regulacjom;

III. naruszenie art. 14 ust. 8 u.p.z.p. poprzez uchwalenie planu niemającego charakteru aktu prawa miejscowego, wobec zindywidualizowanego charakteru zawartych w nim norm, ustanowienie kryteriów w istocie dla ściśle określonej nieruchomości;

IV. art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. poprzez zawarcie w planie przepisów sprzecznych, nieprecyzyjnych w zakresie ochrony środowiska, tj. § 8 pkt 3 i § 8 pkt 7, przy jednoczesnym dopuszczeniu do użytkowania budynków, będących następstwem wykonania prawomocnych decyzji administracyjnych;

V. art. 15 ust. 1 pkt 11, art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 10 rozporządzenia poprzez niedokonanie obligatoryjnego ustalenia dotyczącego sposobów terminów tymczasowego urządzenia terenów, poprzestając jedynie na ustaleniu w zakresie tymczasowego zagospodarowania i użytkowania terenów;

VI. art. 15 ust. 1 pkt 11, art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 10 rozporządzenia poprzez niedokonanie obligatoryjnego ustalenia dotyczącego terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie i użytkowanie może być wykonywane;

VII. art. 15. ust. 1 pkt 11, art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 10 rozporządzenia poprzez dokonanie ustalenia w drugim zdaniu § 11 planu jedynie co do użytkowania, bez uregulowania kwestii zagospodarowania i urządzenia;

VIII. art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 12 rozporządzenia wobec nieuregulowania kwestii „terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych”, której obowiązek uregulowania wynika wprost z § 4 pkt 12 powołanego rozporządzenia;

IX. art. 20 ust. 1 pkt 9 u.p.z.p. poprzez nieokreślenie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych, w tym np. nieuwzględnienie przepisów przeciwpożarowych (m.in. odnoszących się do ścian budynków) oraz niezapewnienie należytej ilości miejsc parkingowych, w tym bez uwzględnienia miejsc dla osób niepełnosprawnych, wynikających z § 18 ust. 1 i 2 oraz § 271 i n. rozporządzenia z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie; uniemożliwienie korzystania ze studni dostarczających wodę w § 5 ust. 5, wbrew § 31 ust. 1 powołanego rozporządzenia z dnia 12 kwietnia 2002 r.;

X. art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 2 rozporządzenia poprzez nieuregulowanie kwestii „zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, w tym określenia cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ochrony, określenia cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ukształtowania lub rewaloryzacji”, której obowiązek uregulowania wynika wprost z § 4 pkt 2 tego rozporządzenia;

XI. art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w zw. z art. 21, 31 i 64 Konstytucji RP, art. 140, art. 144, art. 148 i n. Kodeksu cywilnego poprzez ustanowienie w § 8 pkt 5 planu nieprecyzyjnego zakazu, o charakterze zalecenia, a także wprowadzenia zaostżenia kryteriów w stosunku do obowiązujących przepisów Kodeksu cywilnego, zwłaszcza do art. 144 k.c., a w związku z tym przekroczenie przez Radę Gminy kompetencji ustawowych poprzez umieszczenie w planie nakazu i zakazu nieznajdującego podstaw w przepisach określających zawartość planu, a sprzecznych z inną ustawą, czy mających charakter przepisów szczególnych w stosunku do Kodeksu cywilnego.

W kolejnym piśmie procesowym z 1 kwietnia 2019 r., pełnomocnik skarżącego zarzucił naruszenie art. 25a u.s.g., poprzez udział w głosowaniu nad uchwałą radnych, pomimo, że plan dotyczy ich interesu prawnego oraz art. 25 i art. 27 § 1 k.p.a., polegające na niewyłączeniu organu bądź poszczególnych pracowników od załatwienia sprawy dotyczącej ich interesów majątkowych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wyrokiem z 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 103/19, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości oraz zasądził od organu na rzecz skarżącego zwrot kosztów postępowania sądowego w wysokości 797 zł. Sąd przyjął, że działka skarżącego jest wykorzystywana na cele chowu ściółkowego zwierząt inwentarskich w liczbie 360 DJP – bowiem inwestor posiada zezwolenie Marszałka Województwa na instalację technologiczną do chowu drobiu zlokalizowaną na spornej działce w obsadzie 15 000 sztuk indyków, tj. 360 DJP. Stwierdził, że z ustalenia zawartego w § 8 ust. 7 planu w żadnym razie nie wynika, że skarżący może nadal prowadzić na swojej nieruchomości hodowlę indyków o wielkości obsady do 360 DJP. Zgodnie z jego postanowieniami – budynki oraz elementy zagospodarowania zgodne z ustaleniami planu, lecz przekraczające parametry ustalone w poszczególnych terenach elementarnych, istniejące w dniu wejścia w życie planu, powstałe na podstawie prawomocnych decyzji administracyjnych, uznaje się za zgodne z planem. Gmina podkreśliła, że dopuszcza się użytkowanie i remonty tych budynków, a także przebudowę, z zachowaniem pozostałych parametrów ustalonych w planie i przy założeniu, że przekroczenie parametrów nie będzie większe niż istniejące. Zdaniem Sądu powstała niespójność w § 8 planu, której nie można zinterpretować tak, jak wskazuje na to organ w odpowiedzi na skargę. Określenia, zawarte w § 8 ust. 7 planu: „budynki oraz elementy zagospodarowania” nie są jednoznaczne z prowadzeniem chowu ściółkowego zwierząt inwentarskich i Sąd nie znalazł podstaw by przyjąć, że obejmują one chów tych zwierząt inwentarskich. Brak zatem podstaw do przyjęcia, że skarżący może nadal prowadzić ten chów na dotychczasowych zasadach, nawet jeśli tak twierdzi gmina. Sąd zauważył, że z dokumentów będących w posiadaniu organu nie wynika, aby na podstawie u.p.z.p. oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (...) zostały wydane kiedykolwiek zgody na prowadzenie produkcji rolniczej o deklarowanej obsadzie 360 DJP. Tym samym, w ocenie Sądu niejasne jest, w jakim zakresie – według organu – może być prowadzona przedmiotowa hodowla na spornej działce. Sąd ocenił, że nie da się stwierdzić na podstawie postanowień planu, że skarżący może nadal prowadzić dotychczasową działalność

o obsadzie 360 DJP. Postanowienia § 8 pkt 7 planu z całą pewnością na to nie pozwalają, bowiem dotyczą wyłącznie budynków oraz elementów zagospodarowania, a przedmiotowa hodowla do nich się nie zalicza. Nie jest też jasne, czy gmina zaakceptowała dotychczasowy poziom hodowli, prowadzonej przez skarżącego. Tymczasem Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego decyzją z 20 sierpnia 2015 r. pozwolił skarżącemu na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza z instalacji Fermy Drobiu o obsadzie 360 DJP. Sąd uznał, że powyższy brak spójności i jednoznaczności zapisów planu przy jednoczesnym wymogu, aby zapisy jego były jasne i precyzyjne oraz konieczności uwzględnienia zasady praw nabytych, nakazują stwierdzenie nieważności całości uchwały, bowiem postanowienia te dotyczą większości obszaru objętego planem. Okoliczność, że skarżący przed uchwaleniem planu prowadził hodowlę indyków o obsadzie 360 DJP powinna zostać rozważona i oceniona. Podniesiono także, że postanowienia § 8 pkt 3 planu, zgodnie z którymi zakazuje się lokalizacji nowych przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko nie rozwiązuje powyższych kwestii, bowiem nie rozstrzyga, jakie są te „nowe” przedsięwzięcia - czy powyżej 210 DJP, czy powyżej 360 DJP.

Jednocześnie Sąd nie podzielił innych zarzutów skargi. Stwierdził, że nie zasługują na uwzględnienie zarzuty dotyczące podjęcia zaskarżonej uchwały bez uprzedniego podjęcia uchwały o zgodności miejscowego planu z ustaleniami studium, bowiem zawarcie stwierdzenia w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały, że plan nie narusza studium jest wystarczające do uznania, że spełniono wymogi określone w art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Sąd uznał, że nie można mówić o niezgodności planu ze studium poprzez umieszczenie pasa zieleni urządzonej, gdyż nie został on przewidziany w studium. Sąd stwierdził, że plan rozwija i uszczegóławia rozwiązania przyjęte w studium, ale nie musi być wierną jego kopią. Obszar planu w studium oznaczony jest jako strefa SUR – strefa o umiarkowanym rozwoju, przewidziana do rozwoju głównie funkcji rolnej i turystycznej, na której dopuszcza się gospodarstwa specjalistyczne i agroturystyczne. Ustalony pas zieleni urządzonej nie pozostaje więc w sprzeczności z postanowieniami studium. Sąd za niezasadny uznał także zarzut wewnętrznej sprzeczności sformułowań zawartych § 13 1.RU pkt 3 i 4. Odpowiadając na zarzut skarżącego, że istniejące na działce nr 216/20 obiekty budowlane nie odpowiadają wskazanym w planie zasadom kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu Sąd wskazał, że zgodnie z § 8 ust. 7 planu budynki oraz elementy zagospodarowania zgodne z ustaleniami planu, lecz przekraczające parametry ustalone w poszczególnych terenach elementarnych, istniejące w dniu wejścia w życie niniejszej uchwały, powstałe

na podstawie prawomocnych decyzji administracyjnych uznaje się za zgodne z planem. Organ uwzględnił zatem istniejące budynki i fakt, że mogą one nie spełniać parametrów, przewidzianych w planie. Sąd nie dopatrył się także wewnętrznej sprzeczności postanowień z § 13 1.RU pkt 1 (dla terenów obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich ustalenie przeznaczenia podstawowego: produkcja w gospodarstwach rolnych, hodowlanych) z § 8 pkt 3 i 1.RU pkt 3 lit. b planu (zakaz lokalizacji przedsięwzięć zaliczonych do mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz nowych przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko określonych w przepisach odrębnych, za wyjątkiem infrastruktury technicznej stanowiącej inwestycję celu publicznego). Sąd podkreślił, że w myśl § 13 ust. 3 lit. b planu – ustala się maksymalną obsadę inwentarza w granicach terenu: poniżej 210 DJP oraz zgodnie z przepisami odrębnymi. Nie ma zatem żadnych podstaw do przyjęcia, że przepisy te są sprzeczne z postanowieniami o przeznaczeniu podstawowym terenu: produkcja w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich. W ocenie Sądu, nie doszło tu też do przekroczenia granic władztwa planistycznego. Sąd uznał, że wprowadzenie postanowień § 8 pkt 3 i § 13 ust. 3 lit. b miało podstawę w art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. Ograniczenia tam przewidziane nie pozostają w sprzeczności z prawem, jeśli odnoszą się do zamierzeń przyszłych i obejmują nawet część działki skarżącego, ale nie wykluczają korzystania z prawa własności. Sąd nie podzielił stanowiska skarżącego, że ograniczenie obsady inwentarza do 210 DJP pozostaje poza sferą uregulowaną u.p.z.p. Zdaniem Sądu, stosownie do art. 1 ust. 2 u.p.z.p., gmina uwzględniła i wyważyła zarówno wymagania ochrony środowiska, bezpieczeństwo ludzi i mienia, jak i prawo własności. Nie uchybiła wymogom z art. 6 u.p.z.p. Władztwo planistyczne z art. 3 u.p.z.p. nie zostało przekroczone. Sąd stwierdził także, że na organie uchwalającym plan ciąży każdorazowo obowiązek wyważenia interesów prywatnych i interesu publicznego. W rozpatrywanej sprawie gmina ustaliła powyższe okoliczności - jeśli chodzi o działania na przyszłość – nie wywiązała się jednak z tego obowiązku, uchwalając plan w odniesieniu do stanu istniejącego. Sąd uznał także, że nie narusza w sposób istotny prawa posłużenie się pojęciem: „zabudowy produkcji fermowej” bez jednoczesnego wyjaśnienia tego pojęcia. Określenie to nie budzi bowiem wątpliwości interpretacyjnych. Zawarte w planie określenia: „powierzchni zabudowy do powierzchni działki” wymagane są postanowieniami art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Sąd nie uwzględnił też zarzutów dotyczących nieustalenia w planie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej – art. 15 ust. 2 pkt 10

u.p.z.p. Wskazał, że kwestie komunikacyjne rozwiązane zostały w § 10 planu, który określa powiązania komunikacyjne z układem zewnętrznym oraz w postanowieniach 1.KDW, dotyczących dróg wewnętrznych. W pozostałych postanowieniach szczegółowych określono obsługę komunikacyjną terenu. Za nieuzasadniony Sąd uznał także zarzut naruszenia postanowień ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, bowiem zawarte w § 7 ust. 2 pkt 1 planu ustalenie, że w granicach planu nie wyznacza się granic obszarów wymagających przeprowadzania procedury scalania i podziału nieruchomości na podstawie odpowiednich przepisów o gospodarce nieruchomościami jest zgodne z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. Natomiast przyjęte w planie postanowienia, dotyczące podziału działek mają swoje umocowanie w przepisach ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204). Sąd ustalił, że wszystkie zgłoszone uwagi złożone podczas procedury planistycznej zostały przeanalizowane, rozpatrzone oraz pojedynczo przegłosowane przez Radę Gminy. Rozpatrzenie uwag nie oznacza zaś obowiązku ich uwzględnienia, a tym samym, ponowienia czynności. Odnosząc się do zarzutów zawartych w piśmie procesowym skarżącego z 8 stycznia 2019 r. Sąd powtórzył, że postanowienia dotyczące ograniczenia obsady DJP, czy zakazu lokalizowania przedsięwzięć zaliczanych do zawsze mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz nowych przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, są zgodne z prawem w zakresie, w jakim dotyczą nowych, przyszłych przedsięwzięć, ponieważ mieści się to w granicach władztwa planistycznego gminy. Odnosząc się natomiast do zarzutu uchwalenia planu niemającego charakteru aktu prawa miejscowego wobec zindywidualizowanego charakteru zawartych w nim norm i ustanowienie kryteriów w istocie dla ściśle określonej nieruchomości, Sąd stwierdził, że uchwalony plan rzeczywiście budzi takie wątpliwości, bowiem ustalenia dotyczące terenu 1.MW dotyczą w zasadzie istniejącej zabudowy mieszkaniowej, natomiast 1.ZD – istniejących, zagospodarowanych terenów ogródków działkowych. Główna część planu dotyczy zaś działki skarżącego. Za nieuzasadniony natomiast Sąd uznał zarzut niedokonania obligatoryjnego ustalenia sposobów i terminów tymczasowego urządzenia terenów, wskazując, że kwestie te zostały uregulowane w § 11 planu. Zaś co do zarzutu braku kwestii terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz organizacji imprez masowych Sąd wskazał, że postanowienia w tym zakresie nie są obligatoryjne, ale muszą wynikać z konkretnych potrzeb (art. 15 ust. 3 pkt 5 u.p.z.p). Ponadto wbrew zarzutom skargi, ustalenia w zakresie szczególnych zasad warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz

zabudowy, znalazły się w postanowieniach szczegółowych planu. Nie doszło też, w ocenie Sądu, do naruszenia postanowień art. 20 ust. 1 u.p.z.p. poprzez nieuregulowanie kwestii zasad i ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. Zasady te zostały uregulowane w § 7 planu. Odnosząc się do zarzutów dotyczących naruszenia art. 25 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 25 i art. 27 § 1 k.p.a., Sąd wskazał, że przepisy k.p.a. nie mają zastosowania w procedurze planistycznej. Ponadto udział w głosowaniu nad uchwałą radnych, których interesu prawnego dotyczy plan, nie narusza art. 25 ustawy o samorządzie gminnym.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła Gmina Dywity zaskarżając wyrok w całości. Podniosła zarzuty naruszenia prawa procesowego i materialnego. W uzasadnieniu argumentowała, że Sąd nie wyjaśnił wszystkich istotnych okoliczności sprawy i wadliwie ocenił materiał dowodowy. Hodowla ściółkowa zwierząt inwentarskich w obsadzie 360 DJP kwalifikuje się do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (§ 2 ust. 1 pkt 51 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko), wymaga zatem uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia (art. 71 ust. 2 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku (...)). Zatem w przedmiotowej sprawie skarżący, aby móc prowadzić hodowlę indyków o obsadzie 360 DJP winien uzyskać decyzję środowiskową. Tymczasem inwestor takiej decyzji nie uzyskał (decyzja z dnia 20 grudnia 2018 r. o odmowie określenia środowiskowych uwarunkowań na realizację przedsięwzięcia polegającego na zmianie sposobu użytkowania oraz rozbudowie istniejącej fermy trzody chlewnej zlokalizowanej w miejscowości Tuławki, działka nr 216/20 w obrębie Tuławki, gmina Dywity, w celu dostosowania obiektu do prowadzenia hodowli drobiu). Sąd błędnie przyjął, że skarżący może prowadzić hodowlę indyków o obsadzie 360 DJP na podstawie pozwolenia Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 20 sierpnia 2015 r. o pozwoleniu wprowadzenia gazów lub pyłów do powietrza. Uwzględnienie decyzji o pozwoleniu na wprowadzenia gazów lub pyłów do powietrza, jako obowiązkowej w planie miejscowym, naruszałoby władztwo planistyczne przysługujące gminie. Pozwolenie na emisję gazów i pyłów, wydane na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska, nie wnika w kwestie planowania przestrzennego, ani w to czy była wydania decyzja środowiskowa. Przykładem takiej niezależności może być decyzja w sprawie zezwolenia na zbiórkę odpadów, której wydanie nie obliuguje gminy do uwzględnienia jej postanowień i wyznaczenia na danym terenie wysypiska śmieci. Skarżąca kasacyjnie podkreśliła, że plan nie niweczy praw nabytych

skarżącego, bowiem posiadane przez niego pozwolenie na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza, nie stanowi podstawy do hodowli indyków w ilości 15 000 sztuk. Przechodząc do uzasadnienia zarzutów naruszenia prawa materialnego Gmina Dywity wskazała, że plan jest jednoznaczny, jego postanowienia obowiązują na przyszłość i mieszczą się w sensie treściowym, tj. w sensie przedmiotu regulacji w granicach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. Plan akceptuje stan rzeczy na dzień jego wejścia w życie, bowiem ustalenia planu zawarte w § 8 ust. 7 uwzględniają stan prawny i faktyczny nieruchomości. Zdaniem skarżącej kasacyjnie, plan nie zawiera istotnych naruszeń skutkujących stwierdzeniem jego nieważności na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Gdyby nawet przyjąć, że Gmina nie wywiązała się z obowiązku wyważenia interesów prywatnych w odniesieniu do stanu istniejącego, to – zgodnie z art. 35 u.p.z.p. tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Odnosząc się do wyrażonych w zaskarżonym wyroku wątpliwości sądu wojewódzkiego co do zindywidualizowanego charakteru zawartych w planie norm dotyczących w przeważającej mierze nieruchomości skarżącego, Gmina podniosła, że u.p.z.p. nie określa jaki teren ma obejmować plan miejscowy. Skarżący rzeczywiście posiada przeważającą część gruntów objętych planem – ok. 9 ha na 13 ha powierzchni objętej jego ustaleniami, nie pozbawia to jednak planu charakteru aktu prawa miejscowego. Zdaniem Gminy Dywity, sąd wojewódzki w zaskarżonym wyroku niewłaściwie ocenił istniejące zagospodarowanie – np. dla terenów zabudowy wielorodzinnej teren jest nieuporządkowany. Ta materia jest właśnie regulowana zaskarżonym planem. Na zakończenie Gmina stwierdziła, że nie musiała uwzględniać w planie praw wynikających z decyzji o pozwoleniu na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza, bowiem nie stanowi ona podstawy do prowadzenia inwestycji znacząco oddziałującej na środowisko. Taką decyzją byłaby decyzja środowiskowa. Zatem zaskarżony plan nie narusza prawa własności skarżącego, jak też nie ogranicza praw nabytych z decyzji o pozwoleniu na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza. Plan zatem nie narusza interesu prawnego skarżącego w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Łukasz Orzolek wniósł o jej oddalenie, podnosząc, że sąd wojewódzki dokonał prawidłowej analizy zebranego w sprawie materiału dowodowego i słusznie przyjął, że skarżący posiadając zezwolenie marszałka na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza nabył prawo do prowadzenia konkretnej działalności i o konkretnym profilu, tj., że na jej podstawie skarżący może prowadzić

hodowlę indyków w obsadzie 360 DJP. Za nieuzasadnione uznał również zarzuty naruszenia prawa materialnego. Sąd prawidłowo wskazał, że ustalenia w § 8 ust. 2 planu są niejasne i nie dają możliwości prowadzenia przez stronę dotychczasowej działalności. Plan zakazuje lokalizacji nowych przedsięwzięć mogących potencjalnie oddziaływać na środowisko, jednocześnie nie rozstrzygając czy te nowe przedsięwzięcia dotyczą 210 czy 360 DJP. Zaskarżona uchwała uniemożliwia skarżącemu realizację jego prawa, wynikającego z decyzji marszałka województwa, zezwalającej na wprowadzenie gazów i pyłów do powietrza.

Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2296/19, uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie. Wskazał, że skarga kasacyjna jest częściowo zasadna. Uznał za bezpodstawny zarzut naruszenia przepisów art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. poprzez niewyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności faktycznych sprawy. Wskazał, że w przypadku skargi na uchwałę w przedmiocie planu miejscowego powołanie się na naruszenie przepisów k.p.a. jest wadliwe z tego powodu, że tryb sporządzenia i uchwalenia planu nie jest regulowany przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Tryb ten jest natomiast określony w przepisach u.p.z.p. Jako zasadny NSA uznał zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. i on zadecydował o uchyleniu zaskarżonego wyroku. Wyjaśnił, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie zawiera w części odnoszącej się do stwierdzenia nieważności planu spójnego wyjaśnienia przesłanek rozstrzygnięcia, zwłaszcza, że szereg zarzutów skargi zostało szczegółowo omówionych i uznanych za bezzasadne. Jedyny uwzględniony zarzut dotyczył braku jednoznacznego stanowiska, czy skarżący może nadal prowadzić działalność hodowlaną w dotychczasowym wymiarze. Przy tak sformułowanej argumentacji wyrok sądu I instancji nie poddaje się kontroli instancyjnej. Wyjaśnienie podstawy prawnej wyroku nie jest jasne i przekonujące. Sąd I instancji bardzo pobieżnie odniósł się do kwestii „niespójności w § 8 planu”. Stwierdził, że określenia zawarte w § 8 ust. 7: „budynki oraz elementy zagospodarowania”, nie są jednoznaczne z prowadzeniem chowu ściółkowego zwierząt inwentarskich. Jednocześnie sąd jednak nie uzasadnił swojego stanowiska w tym zakresie, poprzestając na powyższym stwierdzeniu. Również uzasadnienie w kwestii dotyczącej stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości jest bardzo ogólne. NSA wskazał, że tylko wadliwe ustalenia, które dezintegrują postanowienia całego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skutkują stwierdzeniem nieważności uchwały przyjmującej ten plan w całości. W przeciwnym razie nieważność

dotyczyć może tylko części planu. NSA podkreślił też, że w orzecznictwie ukształtowane zostało stanowisko, według którego w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. orzeka się jedynie w granicach interesu prawnego skarżącego, co oznacza, że w przypadku stwierdzenia istotnego naruszenia zasad bądź trybu sporządzania planu, sąd może stwierdzić nieważność uchwały w części wyznaczonej interesem prawnym skarżącego. W rozpatrywanej sprawie sąd wojewódzki uznając, że w przedmiotowej sprawie plan należy wyeliminować z obrotu prawnego w całości, nie przedstawił żadnej analizy i nie dokonał ustaleń, czy postanowienia planu nie dotyczące nieruchomości skarżącego, mogą funkcjonować samodzielnie.

Odnosząc się do stanowiska sądu I instancji, które zdecydowało o uwzględnieniu skargi, NSA stwierdził, że uprawnienie do prowadzenia przedsięwzięcia uzyskane przed uchwaleniem planu dany podmiot może wykonywać bez żadnych ograniczeń. Normy planu bowiem i wprowadzone ograniczenia działają na przyszłość, a więc nie dotyczą one już wybudowanych ferm drobiu lub prowadzonej na nieruchomości działalności hodowlanej. Jeśli zatem skarżący będzie mógł się wylegitymować właściwymi decyzjami na prowadzenie działalności i taką działalność prowadzi, normy planu nie dotyczą jego sytuacji prawnej. Stanowi o tym wyraźnie § 11 planu, zgodnie z którym teren objęty planem do czasu jego zagospodarowania zgodnego z przeznaczeniem, należy użytkować w sposób dotychczasowy. Zatem to, czy skarżący ma określone pozwolenie nie ma żadnego znaczenia dla określenia zgodności z prawem przepisów planu. Gdyby sąd prawidłowo ustalił, że skarżący może legalnie prowadzić hodowlę drobiu o obsadzie 360 DJP, zupełnie bez znaczenia byłaby kwestia czy nadal może on prowadzić tego rodzaju działalność. Uprawnienie do zachowania tej działalności wynika z § 11 planu. Tym samym zupełnie bezzasadne jest stanowisko sądu I instancji, że nie ma podstaw do przyjęcia, że „skarżący może nadal prowadzić” ten chów na dotychczasowych zasadach. Regulacje planu dotyczą przyszłości i wynika z nich jednoznacznie, że jeśli skarżący prowadzi obecnie taką działalność, zachowuje swoje uprawnienie. Uchwalony plan tego nie zakazuje. Inną natomiast kwestią jest to, czy skarżący prowadzi obecnie działalność hodowlaną zgodnie z prawem. O tym jednak nie decyduje norma planu, która dotyczy ukierunkowania zagospodarowania terenu na przyszłość przy założeniu jej legalności, lecz przepisy odrębne. Plan bowiem zezwala na prowadzenie dotychczasowej działalności i wątpliwości sądu I instancji w tym zakresie są bezzasadne. Ponadto regulacje planu odrębnie dotyczą kwestii zabudowań, a odrębnie kwestii rodzaju prowadzonej działalności. Jeśli chodzi o § 8 pkt 7) planu dotyczy on wyłącznie

budynków i elementów zagospodarowania, nie zaś przedsięwzięć. Jest jasny i czytelny, legalizując istniejący stan zabudowań i zagospodarowania terenu oraz wprowadzając zasady przy wszelkich przebudowach, czy remontach. Natomiast odrębnie jest uregulowany zapis § 8 pkt 3) planu, który zakazuje lokalizacji przedsięwzięć zarówno mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, jak i nowych, mogących potencjalnie znacząco oddziaływać. Sformułowanie planu jest w tej ostatniej części niefortunne, bowiem skoro wprowadzono zakaz w planie, to dotyczy on zawsze nowych przedsięwzięć i z tego powodu mylące, jak również zbyteczne było wprowadzenie do tekstu planu słowa „nowych”. Istniejące bowiem przedsięwzięcia zostały poddane regulacji § 11 planu, w budynkach, które uznano za zgodne z planem (pkt 7). Natomiast do wyjaśnienia, czego nie uczynił WSA w Olsztynie, był zapis planu dotyczący terenu 1.RU, który działa na przyszłość tj. ustalenia maksymalnej obsady chowu poniżej 210 DJP, skoro jednocześnie plan w postanowieniach ogólnych zakazuje przedsięwzięć mogących potencjalnie oddziaływać na środowisko. Ta wewnętrzna niespójność planu powinna być rozważona przez Sąd wojewódzki i postawiona jasna wykładnia norm planu. Mianowicie, czy dla terenu 1.RU możliwe jest lokalizowanie przedsięwzięć mogących potencjalnie oddziaływać na środowisko.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie po ponownym rozpatrzeniu sprawy zważył, co następuje:

Na zasadzie art. 190 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325), powoływanej dalej jako: „p.p.s.a.”, skład orzekający jest związany wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Sąd ten w wyroku z dnia 29 kwietnia 2020 r., II OSK 2296/19 przesądził, że plan zezwala na prowadzenie dotychczasowej działalności przez skarżącego. Jeśli skarżący może się wylegitymować właściwymi decyzjami na prowadzenie działalności i taką działalność prowadzi, normy planu nie zakazują mu jej prowadzenia. Stanowi o tym wyraźnie § 11 planu, zgodnie z którym teren objęty planem do czasu jego zagospodarowania zgodnego z przeznaczeniem, należy użytkować w sposób dotychczasowy. Normy planu i wprowadzone ograniczenia działają na przyszłość, a więc nie dotyczą one już wybudowanych ferm drobiu lub prowadzonej na nieruchomości działalności hodowlanej. Tym samym dla oceny legalności postanowień planu nie ma potrzeby wyjaśniania i rozstrzygania w jakiej liczbie inwentarza skarżący może aktualnie prowadzić hodowlę drobiu. Plan nie narusza praw nabytych skarżącego. Z § 11 planu wynika, że skarżący zachowuje

dotychczasowe uprawnienia. Tak samo jasno i czytelnie zostały określone w planie kwestie istniejących zabudowań. § 8 pkt 7 planu legalizuje istniejący stan zabudowań i zagospodarowania terenu oraz wprowadza zasady przy wszelkich przebudowach, czy remontach. Oznacza to, że zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu określone w § 13. 1.RU pkt 4 dotyczą tylko nowej zabudowy. Nie jest więc zasadne twierdzenie skarżącego, że zaskarżony plan ustala przeznaczenie terenu oraz sposób jego zagospodarowania w sposób sprzeczny z istniejącym stanem zagospodarowania terenu. Powyższe unormowania uwzględniają interes prawny skarżącego, akceptując parametry dotychczasowej działalności i dotychczasowej zabudowy na działce nr 2016/20, co gwarantuje skarżącemu możliwość dalszego prowadzenia przedsięwzięcia w niezmienionym kształcie (w zakresie uzyskanych pozwoleń). W tym zakresie nie można mówić o naruszeniu interesu prawnego skarżącego.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g., tylko podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Na tle art. 101 ust. 1 u.s.g. wypracowane zostało w judykaturze stanowisko, zgodnie z którym strona skarżąca musi w omawianym przypadku wykazać, że zaskarżona uchwała wpływa na sferę materialnoprawną strony, pozbawiając pewnych uprawnień gwarantowanych przepisami prawa materialnego albo uniemożliwiając ich realizację (por. wyrok NSA z 20 stycznia 2010r., sygn. akt I OSK 1016/09, wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2015 r., sygn. II FSK 817/14, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej jako: „CBOSA”). W wyroku z 28 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 129/18 (publ. w CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że z naruszeniem istoty prawa własności mamy do czynienia wówczas, gdy regulacje prawne, mimo że nie znoszą samego prawa własności, to jednak w praktyce uniemożliwiają korzystanie z niego i realizację jego funkcji (wyrok TK z dnia 9 lipca 2007 r., sygn. P 30/06, OTK-A 2007, nr 7, poz. 74). W tym kontekście, skarżący dostatecznie wykazał w skardze, że plan miejscowy obejmuje ustaleniami jego działkę i określa dopuszczalny sposób jej zagospodarowania, wprowadzając tym samym ograniczenia w wykonywaniu przysługującego mu do wymienionej działki prawa własności, ugruntowanego w art. 64 Konstytucji RP oraz art. 140 Kodeksu cywilnego. Ustalenia planu zakazują bowiem rozbudowy istniejącej hodowli i zabudowań, a także organizowania na terenach objętych planem nowych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (§ 8 pkt 3 i pkt 7

planu). To zaś oznacza, w świetle przywołanej normy art. 101 ust. 1 u.s.g., że skarżący jest legitymowany do wniesienia skargi na przedmiotową uchwałę i zaistniały warunki kontroli legalności zaskarżonego planu przez Sąd. Przy czym, skarżący może kwestionować ustalenia planu tylko w ramach własnego interesu prawnego. Zakres interesu prawnego wynika zaś z prawa, jakie przysługuje skarżącemu do nieruchomości objętej zaskarżonym aktem. Tym samym, skarżący może realizować swoje prawo do sądu w tej sprawie w granicach przysługujących jemu uprawnień właścicielskich do działek położonych na obszarze uchwalonego planu. Interpretacja taka potwierdzona została w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2008 r. sygn. akt SK 76/06 orzekającym o zgodności art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W motywach tego orzeczenia Trybunał wyraźnie wskazał, iż skarga w trybie art. 101 u.s.g nie ma charakteru *actio popularis* – podstawą zaskarżenia jest niezgodność uchwały z prawem i równoczesne naruszenie przez nią konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela, który jest mieszkańcem danej gminy lub jest z tą gminą związany prawnie (np. właściciel nieruchomości położonej na terenie gminy), a naruszenie to musi wynikać z właściwej regulacji materialnoprawnej. W związku z tym, wnoszący skargę może działać tylko w swoim interesie i nie może kwestionować ustaleń co do obszarów, które nie oddziałują na jego interes prawny, i co do których innym uprawnionym przysługuje prawo do wniesienia skargi. Reasumując, w rozpatrywanej sprawie przedmiotem oceny mogą być tylko te zapisy zaskarżonego planu, które dotyczą nieruchomości skarżącego.

Uznanie naruszenia interesu prawnego skarżącego daje mu prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego na przedmiotowy akt. Nie oznacza to jednak automatycznie zasadności skargi. W myśl art. 91 ust. 1 u.s.g. tylko uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Art. 28 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że tylko istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Zatem skuteczność skargi jest uzależniona od tego, czy wraz z naruszeniem interesu prawnego skarżącego doszło do naruszenia przez właściwe organy norm prawa materialnego czy procesowego, mających zastosowanie przy uchwalaniu planu miejscowego. Obowiązek uwzględnienia skargi wniesionej w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Obowiązku

takiego nie ma natomiast wówczas, gdy naruszony zostaje interes prawny lub uprawnienie skarżącego, ale dzieje się to w zgodzie z obowiązującym prawem, w granicach przysługującego gminie władztwa.

Analizując prawidłowość realizacji przyznanych gminie kompetencji prawotwórczych, Sąd miał na uwadze zasadę legalizmu, nakazującą organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej jako Konstytucja). W myśl tej zasady, w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania. Tym samym sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień pozbawione są zaś legitymacji. Oznacza to, że rada gminy nie ma prawa do samoistnego, czyli nie znajdującego podstawy w normie ustawowej, kształtowania prawa na obszarze gminy. Poza tym każda norma kompetencyjna musi być interpretowana i realizowana tak, aby nie naruszała innych przepisów aktów prawnych wyższego rzędu. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa, z uwzględnieniem przepisów regulujących daną dziedzinę. Do zaskarżonej uchwały, jako aktu prawa miejscowego, odnosi się zasada wyrażona w art. 94 Konstytucji, zgodnie z którą, akty prawa miejscowego stanowione są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Oceniając legalność wprowadzenia przez Radę Gminy wskazanych zakazów uniemożliwiających skarżącemu rozszerzenie skali prowadzonej działalności polegającej na chowie indyków lub nowych przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, Sąd stwierdził, że są one prawnie dopuszczalne, a nadto w okolicznościach faktycznych sprawy uzasadnione.

Z mocy art. 3 ust. 1 u.p.z.p., gminie przysługuje niekwestionowane prawo władztwa planistycznego, realizowane w drodze uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym rada gminy ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 w planie miejscowym określa się m.in. szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Przepisy te upoważniają gminę do wprowadzania na jej obszarze określonych ograniczeń w wykonywaniu prawa własności poprzez właśnie ustalenie w akcie prawa miejscowego przeznaczenia i zasad

zagospodarowania terenu. Oczywiście, pod warunkiem, że ograniczenia te gmina wprowadza w odpowiedniej proporcji do celów koniecznych dla zapewnienia racjonalnej gospodarki przestrzennej stanowiącej element szeroko rozumianego porządku publicznego. Oznacza to, że gmina nie może przysługującego jej władztwa wykonywać dowolnie, a jej samodzielność w tym względzie nie jest nieograniczona. Uprawnienia gminy do ustalania przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu nie mogą być nadużywane (por. wyrok NSA z dnia 15 maja 2008r., sygn. akt II OSK 1716/07, publ. LEX nr 497579). W rozpatrywanej sprawie nie występuje jednak tego typu sytuacja.

Prawo własności mimo, że jest najsilniejszym prawem podmiotowym, korzystającym z gwarancji konstytucyjnych i ustawowych, nie ma jednak charakteru absolutnego i nieograniczonego. Ograniczenia te dopuszcza Konstytucja RP w art. 64 ust. 3, stanowiąc, że własność może być ograniczona w drodze ustawy i w zakresie w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z zachowaniem zasady proporcjonalności, tj. zakazem ingerencji w sferę praw i wolności jednostki nadmiernej w stosunku do chronionej wartości. Uwzględnić należy więc, że z przepisem tym koresponduje art. 6 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Stosownie do ust. 2 art. 6 tej ustawy każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do: 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich; 2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. W przepisie zostało zaakcentowane, że prawo do zagospodarowania swojego terenu ma każdy podmiot. Organ, któremu powierzono realizację władztwa planistycznego musi mieć to na uwadze względem wszystkich właścicieli nieruchomości. Tym samym, lokalny prawodawca musi wyważyć interesy prawne wielu podmiotów. Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się wymagania ładu przestrzennego. W myśl art. 2 pkt 1 u.p.z.p., należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Zauważyć należy w tym miejscu, że podejmując działania w zakresie ustalenia zagospodarowania przestrzennego gminy organy muszą uwzględniać obowiązujące już

na danym terenie uwarunkowania faktyczne i prawne. Przepis art. 2 u.p.z.p. wskazuje różne aspekty, które lokalny prawodawca musi uwzględniać przy uchwalaniu planu. Uwarunkowania społeczno-gospodarcze, kulturowe także mogą uzasadniać wprowadzanie ograniczeń w wykonywaniu prawa własności. W tym kontekście nie ma znaczenia, że działka skarżącego nie jest objęta formą ochrony przyrody.

Z akt sprawy wynika, że uchwalając przedmiotowy plan organy gminy musiały wyważyć dwa skrajne stanowiska. Skarżącego, który podjął działania prawne zmierzające do uzyskania pozwoleń na prowadzenie hodowli indyków w obsadzie 792 DJP oraz protesty mieszkańców pobliskiej miejscowości, którzy skarżyli się na uciążliwości związane z funkcjonowaniem fermy, szczególnie spowodowane odorem. Niewątpliwie, okoliczność ta wpływa na warunki codziennego życia mieszkańców i może być źródłem konfliktów społecznych. Budynki mieszkalne, w tym wielorodzinne znajdują się w odległości 500 m od istniejącej fermy. Rozbudowie fermy w tak bliskim sąsiedztwie jednostki osadniczej, skupiającej zabudowania mieszkalne, sprzeciwiają się zatem względy społeczno-gospodarcze i kulturowe. Zamierzona przez skarżącego rozbudowa mogłaby mieć negatywny wpływ na funkcjonowanie lokalnej społeczności i hamować rozwój miejscowości. Zwiększenie zakresu działalności może prowadzić do zwiększenia skali uciążliwości, a więc pogarszać warunki sanitarne mieszkańców. Taki stan rzeczy uzasadnia wprowadzenie przedmiotowych ograniczeń, które pozwolą na stabilizację sytuacji i względną równowagę między indywidualnym interesem skarżącego związanym z prawami nabytymi, a interesami wielu mieszkańców wsi, którzy także mają prawo do niezakłóconego korzystania ze swoich nieruchomości mieszkalnych zgodnie z ich przeznaczeniem. Wbrew przekonaniu skarżącego, jego prawo własności nie jest silniejsze od prawa własności innych podmiotów. Okoliczność, że większość terenów objętych zaskarżonym planem należy do skarżącego nie stawia skarżącego w uprzywilejowanej pozycji i nie ogranicza gminy w realizacji przysługującego jej władztwa planistycznego. Uchwalając plan gmina musi pogodzić interesy wielu podmiotów i zadanie to spełnia zaskarżony akt. Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.p.z.p. w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W myśl ust. 2 integralną częścią uchwały, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Stosownie do art. 14 ust. 5 u.p.z.p. przed podjęciem uchwały, o której mowa w ust. 1, wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje analizy dotyczące

zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych. Przepisy te do uznania organów gminy pozostawiają wskazanie obszaru objętego ustaleniami planu. Żaden przepis nie precyzuje jaki powinien być to obszar. Ustawodawca nie wykluczył możliwości uchwalenia planu obejmującego konkretne nieruchomości (por. wyrok NSA z 9 maja 2018 r., sygn. akt II OSK 2994/17, publ. w CBOSA). Zaskarżony plan nie dotyczy tylko interesów skarżącego, gdyż obejmuje tereny, co do których prawa rzeczowe przysługują innym podmiotom.

W związku z tym, nie jest sprzeczne z prawem wprowadzenie dla terenu objętego zaskarżonym planem zakazu lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (§ 8 pkt 3 planu). Unormowanie to lokalny prawodawca zamieścił w przepisach ogólnych, jako zasadę ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. Dlatego wyrażona w tym przepisie norma prawna ma charakter nadrzędny. Przepisy szczegółowe wyrażone w obrębie jednego aktu prawnego powinny korespondować z ustanowionymi w nim zasadami ogólnymi, konkretyzować je, a nie im zaprzeczać. Słusznie NSA dostrzegł, że § 13.1.RU pkt 3 planu jest niespójny z § 8 pkt 3 uchwały, gdyż zezwala na terenie 1.RU na obsadę inwentarza poniżej 210 DJP, a tym samym dopuszcza na tym terenie przedsięwzięcia, które na podstawie odrębnych przepisów są kwalifikowane jako mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, mimo że w § 8 pkt 3 uchwały zakazano lokalizacji tego typu przedsięwzięć. Zgodnie z obowiązującym w czasie podjęcia zaskarżonej uchwały 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. Dostrzec należy, że cytowane rozporządzenia wydane zostały na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 60 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 283), w którym ustawodawca upoważnił Radę Ministrów do określenia 1) rodzajów przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko; 2) rodzajów przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko oraz 3) przypadki, gdy zmiany dokonywane w obiektach są kwalifikowane jako przedsięwzięcia, o których mowa w pkt 1 i 2. Tym samym lokalny prawodawca nie jest uprawniony do normowania jakie rodzaje przedsięwzięć odpowiadają tym pojęciom. Skoro w § 8 pkt 3 uchwały Rada Gminy zakazała na obszarze objętym planem lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, a przepisy rozporządzenia określają rodzaje takich przedsięwzięć, to nie było potrzeby precyzowania w § 13.1.RU pkt 3 planu 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. Poza tym, jak wyjaśniono, zaskarżona uchwała jest wewnętrznie niespójna. Treść § 13.1.RU pkt 3 planu jest sprzeczna z § 8 pkt 3 planu w zw. z powołanymi przepisami rozporządzenia, zgodnie z którymi do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się chów lub hodowlę już w liczbie 40 DJP lub 60 DJP (w przypadku zachowania odległości co najmniej 210 m od wymienionych terenów). Tym samym dopuszczenie na terenie 1.RU obsady poniżej 210 DJP narusza powyższe przepisy w sposób istotny. Z tych względów koniecznym było wyeliminowanie z obrotu prawnego § 13.1.RU pkt 3 planu, o czym Sąd orzekł w pkt 1. wyroku, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Przepis ten zezwala na stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu w części, w jakiej pozostaje to bez wpływu dla funkcjonowania w obrocie prawnym pozostałych uregulowań prawnych danego aktu. Jeżeli po wyeliminowaniu wadliwych uregulowań, akt będzie spełnił cel jakemu ma służyć, nie jest zasadne stwierdzenie nieważności aktu w całości.

W pozostałym zakresie skarga, jako niezasadna, podlegała oddaleniu na podstawie art. 151 p.p.s.a.

Odnosząc się do zarzutów skargi w zakresie w jakim nie zostało to jeszcze uczynione należy wyjaśnić należy, że nie zasługują na uwzględnienie zarzuty dotyczące podjęcia zaskarżonej uchwały bez uprzedniego podjęcia uchwały o zgodności miejscowego planu z ustaleniami studium, bowiem zawarcie stwierdzenia w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały, że plan nie narusza studium jest wystarczające do uznania, że spełniono wymogi określone w art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Sąd uznał, że nie można mówić o niezgodności planu ze studium poprzez umieszczenie pasa zieleni urządzonej, gdyż nie został on przewidziany w studium. Plan rozwija i uszczegóławia rozwiązania przyjęte w studium, ale nie musi być wierną jego kopią. Obszar planu w studium oznaczony jest jako strefa SUR – strefa o umiarkowanym rozwoju, przewidziana do rozwoju głównie funkcji rolnej i turystycznej, na której dopuszcza się gospodarstwa specjalistyczne i agroturystyczne. Ustalony pas zieleni urządzonej nie pozostaje więc w sprzeczności z postanowieniami studium. Uwzględnia ponadto stanowisko regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie, który w opinii z 22 stycznia 2018 r. wskazał, że objęty planem obszar porastają liczne zadrzewienia i zakrzaczenia, szczególnie w otoczeniu drogi powiatowej. RDOŚ wskazał, że są to cenne drzewostany stanowiące siedliska dla ptaków i owadów. Ze znajdujących się w aktach sprawy zdjęć lotniczych wynika, że oznaczony w planie teren 1.ZP porastają krzewy i drzewa. Nie jest to teren wykorzystywany stricte do produkcji rolnej. Względy środowiskowe i estetyczne przemawiają za utrzymaniem tego terenu jako terenu zieleni urządzonej. Racjonalne jest też wprowadzenie terenu zieleni urządzonej z pozostałych stron zabudowań fermy (2.ZP), co pozwoli na złagodzenie skutków jej funkcjonowania.

Nie narusza w sposób istotny prawa posłużenie się w § 13. 1.R 2.R pkt 3 lit. b) pojęciem: „zabudowy produkcji fermowej” bez jednoczesnego wyjaśnienia tego pojęcia. Określenie to nie budzi bowiem wątpliwości interpretacyjnych.

Sąd nie stwierdził naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003, nr 164, poz. 1587). Powołane przepisy zobowiązując do ustalenia wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenu, stanowią wyraźnie, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie „wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki”(§ 4 pkt 6 rozporządzenia). Tak też dokładnie przyjął

uchwałodawca w § 13 1.RU pkt 3 lit. e) tiret pierwsze i 1.R 2R pkt 3 lit. d) tiret pierwsze. Zawarty w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. zwrot „wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej” dotyczy intensywność zabudowy. Tę zaś określono w powołanych przepisach, ale tiret drugie.

Nie zasługują też na uwzględnienie zarzuty, dotyczące nieustalenia w planie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej – art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Kwestie komunikacyjne unormowane zostały w § 10 planu, który określa powiązania komunikacyjne obszaru objętego planem z układem zewnętrznym oraz w postanowieniach 1.KDW, dotyczących dróg wewnętrznych. Na rysunku planu uwidoczniony został przebieg terenu 1.KDW. W pozostałych postanowieniach szczegółowych określono obsługę komunikacyjną działki skarżącego. Na rysunku planu oznaczony też został przebieg istniejącej na terenie należącym do skarżącego linii napowietrznej sieci elektroenergetycznej Sn i pasa techniczny. § 5 planu dopuszcza zaś przebudowę istniejącej linii napowietrznej. § 5 ust. 3 planu określa szerokość (pasa technicznego) linii napowietrznej. Jednocześnie uchwałodawca przewidział możliwość skablowania tej linii. Z tymi regulacjami należy wiązać zawarty w § 13 1.RU pkt 3 lit c) i 1.R. 2R. pkt 3 lit. c) uchwały zapis „dopuszcza się prowadzenie infrastruktury technicznej”.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia postanowień ustawy o gospodarce nieruchomościami i ustawy scalaniu i wymianie gruntów, należy wskazać, że w § 7 ust. 2 pkt 1 planu ustalono, że w granicach planu nie wyznacza się granic obszarów wymagających przeprowadzania procedury scalania i podziału nieruchomości. Taki zapis jest zgodny z art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. Przepis ten stanowi, że takie obszary wskazuje się w zależności od potrzeb. Nie jest więc to obligatoryjne, zależy od uwarunkowań faktycznych i prawnych występujących na danym terenie. Realizując art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., który zobowiązuje gminę do ustalenia szczegółowych zasad podziału i scalania nieruchomości Rada Gminy uwzględniła treść § 4 pkt 8 cytowanego rozporządzenia, zgodnie z którym ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Rada Gminy stosownie do tego unormowania ustaliła minimalne powierzchnie nowo wydzielonych działek w zależności od przeznaczenia terenu, od którego ogólnie zależy możliwość zabudowy danego terenu (§ 7 ust. 2 pkt 2 planu) oraz minimalną i maksymalną

szerokość frontu działek (§ 12 ust. 3 uchwały). Postanowienia tego typu nie uniemożliwiają podziału i nie naruszają postanowień ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. j. Dz. U z 2020 r. poz. 65), która w dziale III, co do zasady dopuszcza podział nieruchomości. Front działki jest to część działki inwestowanej, która przylega do działki drogowej. Warunek określony w § 12 ust. 3 lit b) i c) nie będzie dotyczył więc wydzielanych działek, które nie będą przylegały do drogi.

Nie zasługuje też na uwzględnienie zarzut nierozpatrzenia wszystkich zgłoszonych uwag wniesionych do projektu planu i niedokonania zmian w projekcie planu oraz nieponowienia czynności, o których mowa w art. 17 u.p.z.p. Jak wskazuje organ w odpowiedzi na skargę, wszystkie zgłoszone uwagi złożone podczas procedury planistycznej zostały przeanalizowane, rozpatrzone oraz pojedynczo przegłosowane przez Radę Gminy Dywity. Rozpatrzenie uwag nie oznacza zaś obowiązku ich uwzględnienia, a tym samym, ponowienia czynności.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. – w planie miejscowym określa się obowiązkowo sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów. W ocenie Sądu, postanowienia § 11 Planu nie pozostają w sprzeczności z zapisem ustawowym. Termin zagospodarowania tymczasowego został określony w planie pojęciem: „do czasu jego zagospodarowania zgodnego z przeznaczeniem”. Nie ma żadnego wymogu, aby termin ten musiał zostać określony konkretną datą i użycie powyższego określenia w pełni spełnia wymogi określenia „terminu tymczasowego zagospodarowania”. Nie doszło też naruszenia prawa, poprzez nieujęcie w powyższym postanowieniu terminów tymczasowego urządzania, jeśli takowego uchwałodawca nie przewidział.

Podniesiony przez skarżącego brak w planie uregulowania kwestii terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych nie jest naruszeniem prawa. Zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 5 u.p.z.p. - w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych. Nie jest to więc postanowienie obligatoryjne, ale musi wynikać z konkretnych potrzeb.

Odnosząc się do naruszenia art. 20 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, należy uznać, że zarzut ten nie jest uzasadniony. Postanowienia w tym zakresie znalazły się w postanowieniach szczegółowych planu. Wskazać jednocześnie należy, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo minimalną liczbę miejsc do

parkowania, co też zostało uczynione w § 6 ust. 3 uchwały.

Nie doszło też, w ocenie Sądu, do naruszenia postanowień art. 20 ust. 1 u.p.z.p., poprzez nieuregulowanie kwestii zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. Zasady te wynikają z ustaleń całego planu, w tym z § 7 planu.

Odnosząc się do zarzutów pełnomocnika skarżącego, zawartych w piśmie z dnia 1 kwietnia 2019 r., dotyczących naruszenia art. 25 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 25 i art. 27 § 1 k.p.a., poprzez udział w głosowaniu nad uchwałą radnych, których miejscowy plan dotyczy ich interesu prawnego, należy wskazać, że przepisy k.p.a. nie mają zastosowania w procedurze planowania przestrzennego, do której stosuje się przede wszystkim przepisy u.p.z.p. Fakt zamieszkiwania na terenie objętym planem, czy posiadania na nim nieruchomości nie oznacza istnienia po stronie radnego interesu prawnego, uzasadniającego wyłączenie go z głosowania. W przypadku przyjęcia takiego stanowiska, mogłoby dojść do zupełnie absurdalnej sytuacji, w której na skutek zamieszkiwania przez wszystkich radnych na terenie objętym planem, w ogóle nie można byłoby uchwalić planu zagospodarowania przestrzennego gminy.

Mając powyższe na uwadze, Sąd orzekł jak w wyroku.

O kosztach postępowania, obejmujących uiszczony wpis od skargi w kwocie 300 zł, wynagrodzenie pełnomocnika w kwocie 480 zł, koszt udzielonego pełnomocnictwa w kwocie 17 zł, orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a. oraz § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1800). Przy czym, Sąd zasądził zwrot kosztów zastępstwa prawnego w kwocie 480 zł, z uwagi na to, że skarga została uwzględniona tylko w części.



na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

STARSZY SEKRETARZ
SĄDOWY

Marta Brzeźnińska