

II SA/Po 420/22 - Wyrok WSA w Poznaniu

Data orzeczenia	2022-08-18	<i>orzeczenie nieprawomocne</i>
Data wpływu	2022-06-15	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu	
Sędziowie	Tomasz Świstak /przewodniczący sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6150 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	
Sygn. powiązane	II OSK 2563/22 - Wyrok NSA z 2023-07-05	
Skarżony organ	Rada Miasta	
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność aktu prawa miejscowego w części	

SENTENCJA

[...] WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ Dnia 18 sierpnia 2022 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Tomasz Świstak (spr.) Sędziowie Sędzia WSA Edyta Podrazik Asesor WSA Sebastian Michalski Protokolant st. sekr. sąd. Monika Pancewicz po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 lipca 2022 r. sprawy ze skargi Z. G. na uchwałę Rady Miejskiej w C. z dnia 29 stycznia 2018 r., nr [...] w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały oraz załącznika graficznego do zaskarżonej uchwały w części obejmującej tereny oznaczone na rysunku planu symbolem: 2R, a stanowiące działki ewidencyjne [...], [...] i [...] obręb B., gmina C., II. w pozostałym zakresie skargę oddala.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 20 kwietnia 2022 r. sygn. akt II OSK [...] (dalej jako "wyrok NSA") Naczelny Sąd Administracyjny (dalej również "Sąd drugiej instancji", "NSA") uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (dalej również jako "Sąd pierwszej instancji", "Sąd" lub "WSA w Poznaniu") z 19 grudnia 2018 r. sygn. akt II SA/Po [...] (dalej również jako "wyrok WSA"), którym Sąd pierwszej instancji oddalił skargę Z. G. (dalej również jako "skarżący") na uchwałę Rady Miejskiej w Czempiniu (dalej również jako "Rada"; organ) z dnia 29 stycznia 2018 r. nr LIV/417/18 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania przez WSA w Poznaniu.

Rozstrzygnięcia te zostały wydane w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych, w szczególności wskazanych przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Rada Miejska w Czempiniu podjęła 29 stycznia 2018 r. uchwałę nr LIV/417/18 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obrębie miejscowości Sierniki i Bieczyny (Dz. Urz. Woj. Wlkp. poz. 2781) - dalej jako "uchwała"; "plan miejscowy; plan".

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniósł Z. G., formułując zarzuty dotyczące naruszenia: art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dalej zwanej również "u.p.z.p." lub "ustawą planistyczną"; art. 6 ust. 2 w związku z art. 1 u.p.z.p. w związku z art. 64 ust. 1, art. 21 ust. 2 oraz art. 74 i art. 68 Konstytucji oraz art. 140 Kodeksu cywilnego. W ocenie skarżącego, ustanowiony w § 16 kwestionowanej uchwały zakaz realizacji inwestycji mogących zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko odnosi się do nieruchomości skarżącego, ponieważ obszar objęty planem miejscowym w zdecydowanej większości zajmują tereny należące do skarżącego w sytuacji, gdy skarżący uzyskał już decyzję Burmistrza Gminy Czempień z 23 czerwca 2017 r., którą ustalono środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia polegającego na budowie obiektów inwentarskich do chowu [...] z obsadą [...] DJP

wraz z niezbędną infrastrukturą, na działkach o nr [...], [...] i [...], obręb B., gm. C. . Ponadto podniósł, że zakaz ten nieproporcjonalnie ogranicza możliwości zabudowy nieruchomości w stosunku do nieruchomości sąsiednich. Zarzucił, że nie wyjaśniono, dlaczego akurat na obszarze oznaczonym symbolem 1R i 2R wprowadzono całkowity zakaz lokalizowania tymczasowych obiektów budowlanych oraz budynków mieszkalnych, skoro na sąsiednich terenach taka zabudowa jest realizowana.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości.

W odpowiedzi na skargę, Rada Miejska w Czempiniu wniosła o jej oddalenie.

Oddalając skargę, WSA w Poznaniu wskazał w uzasadnieniu wyroku z 19 grudnia 2018 r., iż nie stwierdził istotnych naruszeń trybu sporządzania planu skutkujących stwierdzeniem nieważności uchwały. Nie stwierdził także istotnych naruszeń zasad sporządzania planu miejscowego, które uzasadniałyby stwierdzenie jego nieważności.

Sąd zwrócił uwagę na aspekty związane z prawem własności w odniesieniu do planowania przestrzennego (patrz: art. 6 u.p.z.p.; wyroki TK z: 25 maja 1999 r., SK 9/98, publ. OTK z 1999 r. nr 4, poz. 78; 12 stycznia 1999 r., P 2/98, publ. OTK z 1999, nr 1, poz. 2; wyrok NSA z 6 marca 2018 r., II OSK 1196/16) i stwierdził, że wbrew zarzutom skargi, Rada Miejska w Czempiniu wykazała, że wprowadzone w planie miejscowym ograniczenia prawa własności skarżącego uzasadniają względy interesu publicznego, związane z wyłączeniem realizacji inwestycji oddziaływujących na środowisko. Chodziło bowiem o zabezpieczenie dobrych bonitacyjnie gleb na potrzeby upraw polowych oraz względ na niedaleką zabudowę mieszkaniową we wsiach Sierniki i Bieczyny. Ponadto stwierdził, że ustanowiony zakaz nie narusza założeń obowiązującego na tym terenie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Czempień przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Czempiniu z dnia 10 sierpnia 2015 r. Nr XIV/96/15 (patrz: część III pkt 4, pkt 10 ppkt 10.1; pkt 3 ppkt 3.1), w którym akcentowano udział rolnictwa ekologicznego i dobrze wykształconym przetwórstwem owocowo-warzywnym; nowoczesne rolnictwo m.in. w kierunku chowu bydła; prowadzenie gospodarki rolnej dostosowanej do naturalnych siedlisk; gospodarowanie w przestrzeni postępować będzie w kierunku kontynuacji, aktywizacji i rozwoju rolnictwa – upraw rolnych i hodowli z preferencją dla nieintensywnych form hodowli jako kierunków wzbogacających krajobraz, a nieuciążliwych dla środowiska.

Mając to na względzie, Sąd pierwszej instancji stwierdził, że nieruchomości skarżącego zachowały w planie miejscowym przeznaczenie rolnicze, zatem nie pozbawiono go jednego z podstawowych atrybutów prawa własności, jakim jest korzystanie z rzeczy, w tym przypadku, poprzez wykorzystanie nieruchomości do produkcji rolniczej o profilu np. upraw roślinnych. Wprowadzone zaskarżoną uchwałą ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości nie przekreślają jego dotychczasowego przeznaczenia, a tym bardziej nie pozbawiają właściciela nieruchomości możliwości korzystania z jego prawa.

W ocenie WSA w Poznaniu, również wprowadzone ograniczenie w możliwości zabudowania gruntów oznaczonych symbolami 1R i 2R budynkami mieszkalnymi i obiektami tymczasowymi, nie może być traktowane jako nieproporcjonalne ograniczanie możliwości zabudowy nieruchomości należących do skarżącego. Sąd wskazał na to, że uchwalając zaskarżony plan miejscowy, organ gminy kierował się koniecznością ochrony dobrych bonitacyjnie gleb na potrzeby upraw polowych, co zgodne jest z ogólnymi celami planowania i zagospodarowania przestrzennego (art. 1 ust. 2 u.p.z.p.); realizacja tego celu może niewątpliwie wymagać ograniczenia sprzecznych z nim sposobów użytkowania przedmiotowych gruntów, w tym m.in. uniemożliwić przekształcenia tych gruntów w tereny mieszkalne. Podkreślił, że w przedmiotowym planie miejscowym nie wyłączono całkowicie możliwości zabudowy terenów oznaczonych symbolem 1R i 2R, zastrzegając jedynie, aby obiekty i urządzenia lokalizowane na tych terenach związane były z działalnością rolniczą, a więc z funkcją dominującą na tym terenie.

Mając powyższe na uwadze, Sąd pierwszej instancji stwierdził, że w niniejszej sprawie brak jest podstaw do stwierdzenia, by interes skarżącego naruszono w sposób niezasadny i nadmierny, z pogwałceniem konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności (art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji) oraz z przekroczeniem wyznaczonych granic ingerencji władz publicznych w sferę konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji). Wskazał na to, że prawo własności, mimo że chronione przepisami Konstytucji i Kodeksu cywilnego, nie będąc prawem absolutnym, podlega ograniczeniom i prawną dopuszczalność jego ograniczenia przewidują w szczególności przepisy ustawy przyznające gminom władztwo planistyczne.

Odnosząc się do zarzutu, iż uchwalając zaskarżoną uchwałę, w rzeczywistości rozstrzygnięto indywidualną sprawę dotyczącą w znacznej mierze nieruchomości skarżącego, WSA w Poznaniu wskazał, że żaden z przepisów ustawy nie zakreśla minimalnych granic obszaru, jakim może zostać objęty plan (por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2014 r., II OSK 2829/12). Wyjaśnił, że o ile przeprowadzenie całej procedury planistycznej w stosunku do niewielkiego obszaru może budzić określone wątpliwości z punktu widzenia ekonomiki takiego postępowania, to jednak sądy administracyjne nie są uprawnione do badania działań organów gminy przez pryzmat ich zasadności. Nie tylko godziłoby to w zasadę samodzielności gminy, ale wykraczało poza kryterium, według którego sądy administracyjne kontrolują działalność organów. Brak jest też przepisów ustawy, które uniemożliwiłyby uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów, których właścicielem jest jeden podmiot. Sąd pierwszej instancji podkreślił, że taki podmiot nie jest pozbawiony możliwości zaskarżenia planu miejscowego, a nadto nie jest pozbawiony możliwości zgłaszania uwag i wniosków w toku procedury planistycznej, stąd też podnoszony w tym zakresie zarzut jest całkowicie niezrozumiały.

Ponadto Sąd pierwszej instancji wskazał na różnicę pomiędzy indywidualną decyzją w przedmiocie warunków zabudowy (art. 61 u.p.z.p.), która stanowi jedynie potwierdzenie, iż planowany przez inwestora sposób zagospodarowania terenu nie narusza ładu przestrzennego istniejącego na danym obszarze, a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, który pozytywnie i władczo określa granice wykonywania prawa własności nieruchomości położonych na obszarze jego obowiązywania. W planie miejscowym oprócz tego, że organ wprowadza uregulowania wynikające z przepisów szczególnych obowiązujących na danym obszarze, to również posiada uprawnienia kształtujące, których nie może realizować organ orzekający w przedmiocie warunków zabudowy.

W skardze kasacyjnej od opisanego wyroku WSA Z. G., zaskarżając ten wyrok całości, zarzucił naruszenie: 1) art. 28 w zw. z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. przez niewłaściwe zastosowanie i błędne uznanie, że wynikające z ustaleń planu ograniczenie prawa własności jest uzasadnione i wprowadzone z poszanowaniem zasady proporcjonalności; 2) art. 2, art. 31 ust. 2 i 3, art. 64 Konstytucji przez niewłaściwe zastosowanie i błędne uznanie, że nie doszło do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego oraz poszanowania wolności i praw oraz zakresu prawa własności; 3) art. 28 w zw. z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. przez błędne zastosowanie i przyjęcie, że nie doszło do przekroczenia władztwa planistycznego gminy i w tym zakresie nieuzasadnionego i nieproporcjonalnego ograniczenia prawa własności skarżącego, które nie znajduje racjonalnego uzasadnienia; 4) art. 28 w zw. z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 2 oraz art. 64 Konstytucji przez błędną wykładnię i w konsekwencji nieuzasadnione przyjęcie, że ustalenia planu miejscowego są jasne i precyzyjne, sformułowane z zasadą przyzwoitej legislacji oraz zasadą określoności prawa nakazującą formułowanie przepisów jasnych, zrozumiałych dla adresatów, niebudzących wątpliwości w wykładni, a także niepowodujących przez to rozbieżności w ich stosowaniu, pozwalających adresatowi bez trudu określić zakres praw i ograniczeń, którym podlega.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Rada wniosła o jej oddalenie.

W piśmie procesowym z 31 października 2019 r. skarżący, reprezentowany przez zawodowego

pełnomocnika, podtrzymał zarzuty i stanowisko zawarte w skardze kasacyjnej, a nadto przedstawił dodatkowo pogłębioną argumentację.

Uchylając zaskarżony wyrok WSA, Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 20 kwietnia 2020 r. uznał za zasadne zarzuty skargi kasacyjnej naruszenia art. 28 w zw. z art. 4 ust. 1 u.p.z.p.; art. 2, art. 31 ust. 2 i 3, art. 64 Konstytucji; art. 28 w zw. z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.; art. 28 w zw. art. 4 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 2 oraz art. 64 Konstytucji, które dotyczą zasadniczo problematyki ingerencji władzy publicznej w prawo własności na poziomie ustanowionego w planie miejscowym zakazu zabudowy. Sąd drugiej instancji stwierdził, że tak zakreślone zagadnienie prawne wymaga uwzględnienia istoty konstytucyjnej zasady proporcjonalności, władztwa planistycznego i prawa własności, a także istoty zakazu zabudowy. W niniejszej sprawie mamy bowiem do czynienia z ustanowionym w § 16 ust. 1 zaskarżonej uchwały zakazem lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, który to zakaz został sformułowany w ramach zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Jest to więc zakaz, który został sformułowany w przepisach planu miejscowego, ale dotyczy jednostek planistycznych o symbolu "1R", "2R" i "RU" objętych zaskarżoną uchwałą, co wynika z "§ 9 ust. 1 lit. a i § 10" zaskarżonej uchwały. Działka nr [...] wskazana przez skarżącego w części znajduje się na terenie o symbolu "RM" (teren zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych), a w pozostałej części, podobnie jak i inne, ale w całości, działki nr [...] i [...] również należące do skarżącego – na terenie o symbolu 2R (teren rolniczy).

Zdaniem NSA, Sąd pierwszej instancji trafnie dostrzegł więc także istotę prawa własności, które nie jest absolutne, a więc może być ograniczone przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności. Na tle tych ogólnych prawnych rozważań posiada swoje uzasadnienie teza, zgodnie z którą skoro można w planie miejscowym przewidzieć całkowity zakaz zabudowy, to tym bardziej można umieścić w nim przepisy, z których wynikać będzie zakaz zabudowy budynków pewnego rodzaju lub budynków przekraczających jakieś parametry opisujące, np. wielkość inwentarza. Tym sposobem można też wprowadzić na wskazanym terenie zakaz prowadzenia określonej działalności (por. wyrok NSA z 18 grudnia 2019 r., II OSK 335/18), tez z uwagi na jej uciążliwość (por. wyrok NSA z 13 kwietnia 2021 r., II OSK 3354/20). Jednak ograniczenie prawa własności nieruchomości, czemu może służyć miejscowy plan zagospodarowania, uzasadnia tylko cel publiczny, ale także tylko wówczas, gdy innego rozwiązania, choć go szukano, nie można było znaleźć. Władztwo planistyczne gminy nie może polegać na zupełnej swobodzie i dowolności w planowaniu co do przeznaczenia terenu, gdyż konieczne jest uwzględnienie w planowaniu i zagospodarowaniu prawa własności, z mocy art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. Nieprzestrzeganie tego spowoduje, że uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu zagospodarowania może zostać nadużyte, a ustalenia planu, które będą wynikiem tego nadużycia, mogą okazać się prawnie wadliwe. Mając więc świadomość obowiązywania przepisów, które mogą prowadzić do istotnego ograniczenia prawa własności, należy mieć na względzie to, że o ich konstytucyjności decyduje zastosowanie testu proporcjonalności, a zatem ocena wprowadzonych ograniczeń z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ocena wprowadzanych przez ustawodawcę ograniczeń prawa własności nie ma charakteru abstrakcyjnego. Ocena ta bowiem musi być prowadzona z uwzględnieniem ich otoczenia normatywnego, nawet jeśli dotyczy jednobrzmiących przepisów. Należy mieć na względzie to, że proces wyważania, jaki zachodzi przy zastosowaniu zasady proporcjonalności, musi uwzględniać cel, dla osiągnięcia którego konkretny dany przepis został ustanowiony.

NSA w uzasadnieniu podkreślił, że Sąd pierwszej instancji w sposób niedostateczny dokonał oceny, czy wprowadzony zaskarżoną uchwałą zakaz zabudowy na działkach skarżącego wytrzymuje konstytucyjny test proporcjonalności. Z konstytucyjnej zasady proporcjonalności wynikają trzy kryteria oceny ograniczeń praw i wolności: jedno formalne oraz dwa materialne. Tak więc, po pierwsze, ograniczenie musi być wprowadzone ustawą; po drugie, nie może ono prowadzić do naruszenia istoty prawa; i po trzecie,

ograniczenie musi być "konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób". Trzecie kryterium dotyczy zachowania zasady proporcjonalności sensu stricto, rozumianej jako suma trzech zasad składowych: zasady przydatności, zasady konieczności oraz zakazu nadmiernej ingerencji. Wprowadzone ograniczenia muszą być usprawiedliwione, co oznacza także, że ich wprowadzenie powinno być przekonująco uzasadnione m.in. w uzasadnieniu projektu planu miejscowego sporządzanego stosownie do art. 15 ust. 1 u.p.z.p. (por. wyrok NSA z 19 stycznia 2021 r., II OSK 1544/19). Są to wyzwania stawiane prawodawcy, także lokalnemu, w ramach obowiązującej zasady demokratycznego państwa prawnego, o jakiej mowa w art. 2 Konstytucji).

W ocenie Sądu drugiej instancji, uzasadnienie projektu zaskarżonej uchwały w odniesieniu do wprowadzonego zakazu zabudowy w tym na działkach skarżącego jest co najmniej wątpliwe. Oczywiście nie ulega wątpliwości, że grunty rolne podlegają ochronie, co tyczy się nieruchomości skarżącego, które zaliczają się m.in. do użytków rolnych klasy IIIb. To konsekwencje wynikające z zasad przyjętych w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161). Jednak jednocześnie ustawa ta określa zasadę, zgodnie z którą przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne, wymagającego zgody jednego z organów wymienionych w art. 7 ust. 2, dokonuje się w planie miejscowym (art. 7 ust. 1), a zatem przeznaczenie takich gruntów na cele nierolnicze może właśnie nastąpić w planie miejscowym po spełnieniu pewnych warunków, o jakich mowa w art. 7 ust. 2-5 i art. 10 ust. 1-4 ww. ustawy. Ponadto jest możliwe wyłączenie takich gruntów z produkcji rolnej, co następuje w trybie art. 11 tej ustawy. Zdaniem NSA, w tych warunkach powoływanie się przez organ gminy na samą okoliczność ochrony bonitacyjnej gleb to za mało, tym bardziej, że tego rodzaju argumentacja nie znajduje potwierdzenia w samej treści zaskarżonej uchwały. Zgodnie z § 19 pkt 4 tej uchwały dla obiektów służących obsłudze produkcji rolnej na terenie rolniczym oznaczonym symbolem 1R, 2R ustala się maksymalną powierzchnię zabudowy - 40% powierzchni działki budowlanej, na co też zwrócił uwagę skarżący. NSA stwierdził, że Sąd pierwszej instancji nie dokonał w tym zakresie stosownej oceny celem przeprowadzenia testu proporcjonalności. W sprawie nie rozważono tak zakreślonego zagadnienia w trójkącie: "ochrona środowiska" – "oddziaływanie inwestycji na środowisko" – "możliwość zabudowy gruntu w 40% powierzchni działki budowlanej". Jeśli zaś mowa o ochronie środowiska, to w sprawie poprzestano wyłącznie na ogólnym stwierdzeniu, że brak zakazu mógłby mieć niekorzystny wpływ na znajdującą się w niedalekiej odległości zabudowę mieszkaniową w we wsiach Sierniki i Bieczyny. Ponadto zasadniczo w niniejszej sprawie nie ukrywano, że zaskarżony plan miejscowy jest reakcją na konkretne, nieobojętne dla środowiska i interesów osób trzecich, plany inwestycyjne właściciela nieruchomości, ograniczającą przysługujące mu prawo własności do tego stopnia, że te zamierzenia nie są możliwe do zrealizowania. Jak to przedstawiono w odpowiedzi na skargę, w uzasadnieniu uchwały wskazane zostało że "w wyniku przeprowadzonych analiz zdecydowano się na opracowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla tej części wsi Sierniki i Bieczyny. Opracowanie planu stało się konieczne ze względu na otrzymywane sygnały od mieszkańców wsi oraz zwracających się z prośbą o zabezpieczenie terenów rolniczych przed budową dużych ferm hodowlanych. W planie wprowadzono zapisy zakazujące realizacji tego typu inwestycji, i ustalenia takie są zgodne z interesem publicznym". W takich warunkach NSA stwierdził, że w sprawie nie wykazano na ile powszechne były te protesty mieszkańców, tak aby można było kwestie związane z oddziaływaniem inwestycji na środowisko uznać jako dotyczące porządku publicznego, a szerzej interesu publicznego. Nie wiadomo więc, czy rzeczywiście uchwalony zakaz miał na celu eliminację realnie istniejących konfliktów społecznych.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, z powyższego wynika, że nie wyjaśniono dlaczego wprowadzono tak daleko idące ograniczenia w wykonywaniu prawa własności, jak zakaz lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko i to w terenie rolniczym, który

zasadniczo powinien być przedmiotem lokalizowania wielkich ferm drobiarskich. Istnieją zatem uzasadnione wątpliwości, czy działanie organu planistycznego spełnia wymóg przedstawienia sposobu realizacji postulatu wynikającego z art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., czyli uwzględnienia prawa własności. Skoro zaskarżona uchwała jest reakcją na znane organom gminy zamierzenie inwestycyjne właściciela nieruchomości, uzasadnienie planu miejscowego powinno wyjaśniać jakie względy przesądziły o tym, że ustalono ograniczenia w zabudowie terenów rolnych zarówno co do miejsca jej usytuowania, jak i możliwości budowy budynków inwentarskich o określonej obsadzie zwierząt, powodujące, że zrealizowanie planowanego zamierzenia nie będzie możliwe.

W konsekwencji, w referowanym wyroku NSA wskazano, że ponownie rozpoznając sprawę, Sąd pierwszej instancji winien rozważyć, czy uzasadnienie projektu planu pokazuje, w jaki sposób zrealizowano wymóg ważenia interesu publicznego i interesu prywatnego, a tym samym czy działaniem legalnym było daleko idące ograniczenie prawa własności skarżącego w postaci zakazu zabudowy, który dotyczy lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziałujących na środowisko.

Na rozprawie przez WSA w Poznaniu, która miała miejsce w dniu 29 lipca 2022 r. (protokół rozprawy – k. [...] akt sąd.), pełnomocnik skarżącego podtrzymał skargę w zakresie zaskarżenia uchwały w całości. Podniósł nadto, że na pozorność argumentów organu co do protestów społecznych przeciwko inwestycji w postaci fermy wskazuje to, że "odpowiednie uwagi czy też protesty nie były zgłaszane w postępowaniu środowiskowym".

Pełnomocnik Rady wniósł o oddalenie skargi. Przedłożył Sądowi wydruk z ewidencji gruntów i budynków obejmujący działki skarżącego oraz materiały mapowe obrazujące tereny gminy objęte obowiązującymi planami miejscowymi, a także mapki obszaru objętego planem, na których zostały znaczone nieruchomości należące do skarżącego.

Pełnomocnik organu stwierdził, że postanowienia dotyczące powierzchni zabudowy zawarte w planie dotyczyły wydzielonych już działek objętych planem, a nie [tych] należących do skarżącego. Co do protestów mieszkańców pełnomocnik podał, że były one zgłaszane w czasie indywidualnych rozmów z burmistrzem i nie zostało to udokumentowane. Wyjaśnił także, iż części działek [...] i [...] nie objęto planem ze względu na to, że jest to teren przewidziany dla rozwoju zabudowy wsi W. po drugiej stronie drogi powiatowej względem terenu objętego planem MZP012, a intencją przyjęcia zaskarżonego planu było głównie powstrzymanie lokalizacji przemysłowych ferm o dużych rozmiarach. Ponadto wskazał, że zabudowa mieszkaniowa przy drodze powiatowej zlokalizowana jest ok. 200 metrów od granic terenu objętego planem.

Z kolei sam skarżący, po okazaniu mapy z zaznaczonymi działkami stanowiącymi jego własność, potwierdził, że działki te zostały prawidłowo zaznaczone. Ponadto wyjaśnił, że posiadał w przeszłości decyzję o warunkach zabudowy dla osiedla domków jednorodzinnych zlokalizowanych na działce nr [...], położonej bezpośrednio przy drodze powiatowej, która to decyzja została wyeliminowana w następstwie przyjęcia tego planu, co uzasadnia jego zarzut dotyczący wprowadzenia w planie zakazu zabudowy mieszkaniowej.

Pismem z 2 sierpnia 2022 r. pełnomocnik skarżącego poinformował, iż Z. G. posiada prawnorzeczowy tytuł do działek o nr ewid. [...], [...] oraz [...] obręb B. Gm. Czempin. Do pisma dołączono odpisy zwykłe księgi wieczystej potwierdzające, iż skarżący jest współwłaścicielem wskazanych w nim działek gruntu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Skarga okazała się w swej zasadniczej części uzasadniona, jakkolwiek nie było podstaw do uwzględnienia całości żądań strony.

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że w postępowaniu sądowym prowadzonym w sprawie ze skargi, o której mowa w art. 101 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (aktualnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) - dalej: u.s.g., sąd administracyjny orzeka w granicach interesu prawnego skarżącego (por. wyrok NSA z 25 października 2019 r., II OSK 1905/19 - dostępny: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. zawęża legitymację skargową, stanowiąc dopuszczony przez art. 50 § 2 p.p.s.a. wyjątek (lex specialis) od zasady ogólnej (lex generalis) z art. 50 § 1 p.p.s.a. (patrz: D. Dąbek [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 101).

Wobec tego poza granicami podmiotowymi i przedmiotowymi takiej sprawy pozostają wszystkie te części planu (postanowienia części tekstowej planu i załącznika graficznego – rysunku planu), które obejmowałyby ocenę naruszeń indywidualnych praw poszczególnych podmiotów, a zwłaszcza ewentualnego nadużycia wobec nich władztwa planistycznego gminy (por. wyrok NSA z 25 marca 2021 r., II OSK 3040/20, dostępny jw.). 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 miejscowego, sąd może stwierdzić nieważność uchwały w części wyznaczonej interesem prawnym skarżącego. Jeżeli więc skarżący wywodzi swój interes z prawa własności nieruchomości, to stwierdzenie nieważności aktu powinno zasadniczo nastąpić tylko w odniesieniu do części planu miejscowego dotyczącej tej nieruchomości, a w szerszym zakresie tylko wówczas, gdy jest to niezbędne dla zachowania spójności ustaleń planistycznych (patrz wyroki NSA z 8 maja 2019 r., sygn. II OSK 1544/1725; października 2019 r., sygn. II OSK 1905/19; 18 czerwca 2020 r., II OSK 334/20; 29 kwietnia 2020 r., II OSK 2296/19 - orzeczenia dostępne jw.).

Skarżący w toku postępowania konsekwentnie powoływał się na prawo własności nieruchomości stanowiących działki nr [...], [...] oraz [...], położone w obrębie B. w gminie Czempień (patrz np. pismo procesowe z 2 sierpnia 2022 r. i dołączone odpisy zwykle ksiąg wieczystych). Z odpisów z ksiąg wieczystych nr [...] i [...] prowadzonych przez Sąd Rejonowy w K. [...] Wydział Ksiąg Wieczystych wynika, że skarżący jest współwłaścicielem tychże działek (k. [...], [...], [...], [...] akt sąd.). Teren ten – jak już zostało to wyartykułowane w części sprawozdawczej niniejszego uzasadnienia – jest położony w większości na obszarze przeznaczonym w badanym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod teren rolniczy oznaczony symbolem 2R (§ 3 planu). Tylko działka nr [...] w części znajduje się na terenie o symbolu "RM" (teren zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych – § 4), a w pozostałej części – podobnie jak i inne działki nr [...] i [...] również należące do skarżącego – na terenie o symbolu 2R (teren rolniczy).

Dodać jeszcze należy, że co do przeznaczenia terenu RM skarżący nie zgłaszał żadnych zastrzeżeń, nie uczynił tego również Naczelny Sąd Administracyjny, który wyrokiem z 20 kwietnia 2022 r. sygn. akt II OSK [...] uchylił wcześniejszy wyrok WSA w Poznaniu z 19 grudnia 2018 r. sygn. akt II SA/Po [...], wydany w niniejszej sprawie.

Zatem tylko co do tych działek, a precyzyjniej co do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 2R w granicach tych działek, strona skarżąca wykazała naruszenie jej interesu prawnego.

W tym miejscu trzeba przypomnieć, że Sąd drugiej instancji w uzasadnieniu przywołanego wyroku wyraził wiążące w tej sprawie stanowisko, dotyczące naruszenia art. 28 w zw. z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., art. 2, art. 31 ust. 2 i 3 i art. 64 Konstytucji w zakresie ustanowionego w planie miejscowym zakazu zabudowy. Związanie tym wyrokiem i jego wytycznymi wynika zaś z art. 190 w zw. z art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r.

poz. 329 ze zm.) - dalej: P.p.s.a.

Zadaniem tutejszego Sądu, ponownie rozpoznającego sprawę, było w świetle przywołanego wyroku NSA zbadanie zgodności z prawem wprowadzonego w planie miejscowym ograniczenia w wykonywaniu prawa własności w postaci zakazu lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko – na terenie rolniczym, który zasadniczo powinien być przedmiotem lokalizowania wielkich ferm drobiarskich. Wymagało to rozważenia, czy uzasadnienie projektu planu pokazuje, w jaki sposób zrealizowano wymóg ważenia interesu publicznego i interesu prywatnego, a tym samym, czy działaniem legalnym było daleko idące ograniczenie prawa własności skarżącego w postaci zakazu zabudowy, który dotyczy lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziałujących na środowisko.

Dla terenów rolniczych 1R i 2R plan miejscowy w § 9 pkt 2 wprowadza zakaz lokalizowania tymczasowych obiektów budowlanych (lit. a) oraz budynków mieszkalnych (lit. b), zaś w § 16 ust. 1 ustala zakaz lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, z zastrzeżeni ust. 2 i 3. Z kolei w § 19 uchwały dla obiektów służących obsłudze produkcji rolnej na terenie rolniczym oznaczonym symbolem 1R, 2R ustala się powierzchnię terenu biologicznie czynną – min. 50% powierzchni działki budowlanej (pkt 3) i maksymalną powierzchnię zabudowy - 40% powierzchni działki budowlanej (pkt 4). Zaskarżona uchwała wprowadza zatem istotne ograniczenia w zagospodarowaniu tych nieruchomości, jak chociażby w przywołanym § 16 planu, ustanawiającym w ust. 1 co do zasady zakaz lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Tym bardziej w kontekście postulowanych zamierzeń inwestycyjnych skarżącego, którym jednoznacznie dał wyraz uzyskując decyzję Burmistrza Gminy Czempin z 23 czerwca 2017 r. znak [...] o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie obiektów inwentarskich do chowu [...] z obsadą [...] DJP wraz z niezbędną infrastrukturą, na działkach o nr [...], [...] i [...], obręb B., gm. Czempin (poświadczony za zgodność odpis decyzji dołączony do skargi). Zatem naruszenie interesu prawnego po stronie skarżącego jest oczywiste, chociażby ze względu na treść art. 6 ust. 1 u.p.z.p. Kwestie związane z interesem prawnym skarżącego i legitymacją skargą nie stanowiły też przedmiotu jakichkolwiek wątpliwości tutejszego Sądu ani Naczelnego Sądu Administracyjnego, które wcześniej orzekały w tej sprawie. Ponownie też wskazać należy na fakt związania tutejszego Sądu wyrokiem NSA z 20 kwietnia 2022 r. sygn. akt II OSK [...] (art. 190 P.p.s.a.).

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 przypadku skargi wniesionej w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. badanie legitymacji strony skarżącej wymaga ustalenia nie tylko istnienia po jej stronie interesu prawnego, ale także naruszenia tego interesu. Dopiero naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania (oceny) skargi. Rozpoznając skargę, sąd ocenia, czy wraz z naruszeniem interesu prawnego doszło do naruszenia obiektywnego porządku prawnego i w zależności od tego skarga może, ale nie musi być uwzględniona. Obowiązek uwzględnienia skargi na uchwałę organu gminy powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego (normy prawa materialnego). Obowiązku takiego nie ma, gdy naruszony zostaje interes prawny lub uprawnienie skarżącego, ale dzieje się to w zgodzie z obowiązującym prawem (tak NSA w wyroku z 14 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 618/16, dostępnym jw.).

Przepis art. 91 u.s.g. stanowi, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (ust. 1), jednakże w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub

zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Natomiast zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (aktualnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 503), który stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 u.s.g. (por. np. wyrok NSA z 14 marca 2018 r., II OSK 1981/16, dostępny jw.), 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 świetle art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie takie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego. Tylko wtedy zaktualizuje się obowiązek uwzględnienia skargi na uchwałę organu gminy w przedmiocie planu miejscowego. Konieczne jest zaistnienie naruszenia interesu prawnego skarżącego, powiązane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego (por. np. wyrok NSA z 26 maja 2021 r., sygn. akt II OSK 1698/20, dostępny jw.).

Idąc dalej, przypomnieć należy, że tryb sporządzania planu miejscowego, to wskazana w art. 17 u.p.z.p. (z uwzględnieniem art. 17a i art. 19) sekwencja czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, począwszy do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu (tzw. uchwały intencyjnej, o której mowa w art. 14 ust. 1 u.p.z.p.), a skończywszy na jego uchwaleniu na podstawie art. 20 ust. 1 u.p.z.p. (por. wyrok NSA z 23 stycznia 2013 r. sygn. akt II OSK 2348/12, dostępny jw.). Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego. Natomiast naruszenie zasad, to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych, które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (por. wyroki NSA z dnia 6 grudnia 2017 r. sygn. akt II OSK 1405/16 i 25 maja 2021 r. sygn. akt II OSK 1874/18, dostępne jw.).

Ponadto należy podkreślić, że kontrola planu miejscowego w granicach wyznaczonych naruszeniem indywidualnego interesu prawnego skarżącego nie obejmuje tylko zasad jego sporządzenia. Także naruszenia procedury planistycznej muszą mieć wpływ na interes prawny skarżącego. Pogląd ten utrwalił się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i jest konsekwentnie przez sądy administracyjne prezentowany (zob. wyroki NSA z 1 marca 2005 r. sygn. akt OSK 1437/2004, 24 lutego 2009 r. sygn. akt II OSK 1087/08, 4 czerwca 2008 r. sygn. akt II OSK 1883/07 i 28 kwietnia 2016 r. sygn. akt II OSK 2992/14 - orzeczenia dostępne jw.). Wynika to z przywołanych uwarunkowań dotyczących kontroli aktów organów gminy (w tym aktów prawa miejscowego).

W postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. sąd orzeka w granicach interesu prawnego skarżącego. Wobec tego, w przypadku stwierdzenia istotnego naruszenia zasad bądź trybu sporządzania planu miejscowego (por. art. 28 ust. 1 u.p.z.p.), sąd może stwierdzić nieważność uchwały w części wyznaczonej interesem prawnym skarżącego. Skoro zaś skargą objęto nie tylko działki znajdujące się na terenie 2R, lecz w istocie całość obszaru objętego planem, to ze względu na brak wykazania przez stronę skarżącą interesu prawnego w zakwestionowaniu uchwały w zakresie wykraczającym poza ustalenia przyjęte dla terenu oznaczonego w planie symbolem 2R w odniesieniu do działek nr [...], [...] i [...] – Sąd nie uznał podstaw prawnych do uwzględniania zarzutów i żądań nieodnoszących się do wyżej wskazanych nieruchomości. Wobec tego w pozostałym zakresie (nieobejmującym powyższych działek) skargę należało oddalić.

W niniejszej sprawie Sąd nie stwierdził uchybień procedury planistycznej, stanowiących istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego. Nie sygnalizował tego również ani WSA w Poznaniu wcześniej

rozpoznający sprawę ani tym bardziej Sąd drugiej instancji w wyżej przywołanym wyroku NSA.

W odniesieniu do zasad sporządzania planu miejscowego należy też w kontekście zrzutów skargi zauważyć, że żaden przepis prawa nie określa minimalnych granic obszaru, jaki może zostać objęty planem (por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2014 r., II OSK 2829/12, dostępny jw.). Tym samym dopuszczalne jest sporządzenie planu miejscowego dla jednej działki, czy nawet części danej działki, jeżeli jest ona jasno określona, nawet jeżeli względy pragmatyzmu i celowości przemawiałyby za objęciem postanowieniami danego planu większego obszaru. Istotne jest przy tym to, że kwestionowana uchwała w przedmiocie planu miejscowego była zgodna co do swojego zakresu (wyznaczonego na załączniku graficznym) z podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p. uchwałą intencyjną Rady Miejskiej w Czempiniu z dnia 26 kwietnia 2017 r. nr XLII/317/17 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obrębie miejscowości Sierniki i Bieczyny.

Podstawowe i rozstrzygające o kierunku załatwienia niniejszej sprawy sądo-administracyjnej były kwestie związane z uwzględnieniem zasady proporcjonalności przy wprowadzaniu ograniczeń w korzystaniu z gruntu, dla którego plan miejscowy wprowadza określone przeznaczenie. Zwykle też to nie samo przeznaczenie danego terenu pod określone zagospodarowanie, lecz nakazy i zakazy związane z takim zagospodarowaniem istotnie determinują wykonywanie prawa własności nieruchomości. Dlatego tak istotne jest wyważenie interesu prywatnego i publicznego i takie zaproponowanie rozwiązań planistycznych, co do których można wyprowadzić powinność tolerowania przez właściciela działki ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości (por. wyrok NSA z 5 kwietnia 2022 r., II OSK 1266/19, dostępny jw.).

W procedurze kształtowania polityki przestrzennej interes jednostki wskazany w art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. nie może zostać pominięty. Wobec tego w procesie planistycznym należy brać pod uwagę nie tylko chociażby wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 1 pkt 1), walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 pkt 2), wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 pkt 3), wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 pkt 5) czy walory ekonomiczne przestrzeni (art. 1 ust. 2 pkt 6) i potrzeby interesu publicznego (art. 1 pkt 9), ale również kwestie ochrony prawa własności (organ planistyczny obowiązany jest uwzględnić prawo własności). Tak też nakazuje interpretować władztwo planistyczne gminy m.in. art. 6 ust. 1 i 2 u.p.z.p., który chroni interes indywidualny. Ograniczenie prawa własności powinno pozostać w proporcji do celów ustanowienia tego ograniczenia. Skoro zaś, uchwalając plan miejscowy, rada gminy może ingerować w wykonywanie prawa własności, to taka ingerencja ma także uwzględniać zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji (tak NSA w wyroku z 5 grudnia 2017 r., II OSK 331/17, dostępnym jw.). Ustalenie przeznaczenia terenu, jak również określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). W ten sposób plan może kształtować i kształtuje sposób wykonywania prawa własności nieruchomości i jego postanowienia mogą prowadzić do ograniczeń prawa własności, ale nie do takich, które faktycznie prowadziłyby do naruszenia jego istoty. Tak jak prawo własności (art. 140 Kodeksu cywilnego), również i władztwo planistyczne gminy (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie jest prawem absolutnym, gdyż ma granice wynikające m.in. z art. 64 ust. 3 oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji, statuującego zasadę proporcjonalności (por. wyroki NSA z 24 kwietnia 2012 r., II OSK 307/12; 18 maja 2012 r., II OSK 618/12 i 15 czerwca 2012 r., II OSK 710/12 - dostępne jw.). Ograniczenie prawa własności na skutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym instrumentem zagospodarowania przestrzennego. Ten sposób ingerencji w prawo własności jest jednak dozwolony na gruncie obowiązujących przepisów, jeśli nie godzi w istotę prawa własności. Skoro bowiem, uchwalając plan miejscowy, rada gminy może ingerować w wykonywanie prawa własności, to taka ingerencja powinna uwzględniać zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji (por.

wyrok NSA z 5 grudnia 2017 r., II OSK 331/17, dostępny jw.). Ograniczenia godzące w istotę prawa własności, to ograniczenia, które pozostawiają właścicielowi działek jedynie pozór prawa własności. Właściciel dotknięty takim ograniczeniem jest właścicielem jedynie nominalnie (patrz: wyrok NSA z 4 grudnia 2012 r. II OSK 2249/12, dostępny jw.).

W ocenie Sądu, w zaskarżonym planie w stosunku do działek skarżącego lokalny prawodawca w sposób nieproporcjonalny dał prymat interesowi publicznemu (społeczności lokalnej) nad interesem prywatnym. Przepisy art. 1 ust. 2 pkt 1 i 9 ustawy planistycznej przewidują wprawdzie, że w zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz potrzeby interesu publicznego, lecz w art. 1 ust. 2 pkt 7 nakazuje także uwzględniać prawo własności. Trzeba mieć na względzie, że ani "interes publiczny" nie uzyskał prymatu pierwszeństwa w odniesieniu do interesu jednostki. Przyjęte w ustawie planistycznej rozwiązania prawne oparte są na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych (interesów obywateli) i interesu publicznego (patrz: wyrok NSA z 6 lipca 2011 r., II OSK 776/11, dostępny jw.). Jednoznacznie wskazuje na to art. 1 ust. 3 u.p.z.p., który stanowi, że ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne.

Postanowienia planu miejscowego dotyczące wcześniej opisanych trzech działek skarżącego nie przeszły wspomnianego w uzasadnieniu wyroku NSA testu proporcjonalności.

Uzasadnienie dla przyjętych rozwiązań planistycznych – tak zawarte w uzasadnieniu uchwały intencyjnej z dnia 26 kwietnia 2017 r. nr XLII/317/17, jak i w uzasadnieniu samego planu miejscowego (uchwały z dnia 29 stycznia 2018 r. nr LIV/417/18), a także przedstawione w odpowiedzi na skargę i w całym postępowaniu sądowym – wskazują na niewykazanie spójności pomiędzy względami ochrony środowiska, oddziaływania inwestycji na środowisko i określoną w planie możliwością zabudowy gruntu (§ 9 pkt 1 lit. a i pkt 2 oraz § 19 pkt 3, 4 i 6 planu), z jednoczesnym wprowadzeniem w zasadzie całkowitego (wyjątki wskazane w § 16 ust. 2 dotyczące realizacji celów publicznych) zakazu lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (§ 16 ust. 1 i 3). Również postanowienia obowiązującego na tym terenie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Czempień, przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Czempiniu z dnia 10 sierpnia 2015 r. nr XIV/96/15 (dalej jako "studium gminne" lub "studium") nie dają dostatecznych podstaw do wprowadzenia tak daleko idących ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości. Przy tym, motywując przyjęte rozwiązania planistyczne, organ nie wskazał na uwarunkowania wynikające ze studium.

Przypomnieć zatem należy, że dla terenów o przeznaczeniu rolniczym, oznaczonych symbolami 1R i 2R (§ 3 planu) dopuszczono możliwość lokalizacji urządzeń i obiektów związanych z prowadzoną działalnością rolniczą, z zastrzeżeniem § 16 (§ 9 pkt 1 lit. a) i jednoczesne ograniczenia w możliwości zabudowania gruntów budynkami mieszkalnymi i obiektami tymczasowymi (§ 9 pkt 2 lit. a i lit. b). Zarazem wskazano na przeznaczenie w postaci prowadzenie upraw polowych, ogrodniczych i sadowniczych i przeznaczenie terenu pod użytki zielone (§ 9 pkt 1 lit. b i lit. c). Z drugiej strony w § 19 planu ustalono dla obiektów służących obsłudze produkcji rolnej na tym terenie powierzchnię biologicznie czynną – min. 50% powierzchni działki budowanej (pkt 3), zaś maksymalną powierzchnię zabudowy działki budowanej – 40% (pkt 4), a maksymalną intensywność zabudowy działki budowanej – 0,4 (pkt. 6). Przy tak określonych wskaźnikach zabudowy w § 16 wprowadzono zakaz lokalizacji prywatnych przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (§ 16 ust. 1).

Zdaniem Sądu, wobec takich postanowień planu miejscowego nieruchomości skarżącego wprowadzić zachowały w planie miejscowym przeznaczenie rolnicze, jednakże ze względu na wprowadzone zakazy i nakazy, praktycznie pozbawiono go – bez odpowiednio ważnych racji wynikających z interesu publicznego – możliwości pełnego wykorzystanie z tych gruntów do produkcji rolniczej. Nie ma co do tego wątpliwości w kontekście ujawnionych zamierzeń inwestycyjnych skarżącego. Strona nie zamierza bowiem wyłącznie uprawiać roli (produkcując roślinna), ale przede wszystkim rozwijać działalność w zakresie produkcji zwierzęcej. Świadczy o tym decyzja Burmistrza Gminy Czempin z 23 czerwca 2017 r. znak [...] o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie obiektów inwentarskich dla chowu [...] z obsadą [...] DJP wraz z niezbędną infrastrukturą, na działkach o nr [...], [...] i [...].

Idąc dalej, Sąd podkreśla, że ocena wprowadzonych w planie miejscowym ograniczeń prawa własności nieruchomości musi być każdorazowo poprzedzona rozważeniem trzech kwestii: 1) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (tzw. kryterium przydatności); 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (tzw. kryterium niezbędności); 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (tzw. kryterium proporcjonalności sensu stricto). Z powyższych reguł ustawowych i konstytucyjnych wynika, że organy gminy, wprowadzając ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnie chronionego prawa własności, obowiązane są stosować takie środki prawne, które będą najmniej uciążliwe dla poszczególnych podmiotów oraz pozostaną w racjonalnej proporcji do zamierzonych celów. Nieuniknione jest jednak to, że przy tworzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ujawniają się sprzeczne interesy różnych podmiotów. Niewątpliwie rozstrzygnięcie tych konfliktów w procesie stanowienia prawa wymaga każdorazowo wyważenia interesu poszczególnych właścicieli nieruchomości oraz interesu publicznego całej wspólnoty samorządowej. Zachowanie właściwej równowagi pomiędzy wartościami chronionymi konstytucyjnie i ustawowo wyklucza zakładanie prymatu interesu ogólnego nad jednostkowym – i odwrotnie (tak NSA w wyroku z 28 kwietnia 2022 r., II OSK 2677/20, dostępnym jw.).

Środowisko jest dobrem wspólnym i jednocześnie ochrona środowiska jest celem publicznym. Ochronie środowiska i zdrowia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przysługuje zatem taka sama ochrona prawna, jak prawu własności. Konsekwencją obowiązywania zasady proporcjonalności w planowaniu przestrzennym jest konieczność każdorazowego wykazania przy ograniczaniu praw i wolności (w tym ingerowaniu w prawo własności), że w inny sposób nie można zapewnić ochrony środowiska oraz że w danej konkretnej sytuacji dobro środowiska i zdrowia ludzi przeważa nad interesem prywatnym, a także że zastosowane instrumenty prawne przewidziane w planie miejscowym są najmniej uciążliwe dla podmiotu prawa czy wolności. W ramach realizacji uprawnienia gmina zobowiązana jest do kierowania się interesem publicznym oraz odpowiednim jego wyważeniem w odniesieniu do interesu prywatnego, przy jednoczesnym uwzględnieniu zasady proporcjonalności w ingerowaniu w prawa podmiotów prywatnych i racjonalnego postępowania w perspektywie oddziaływania na prawo własności i ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (patrz: wyrok NSA z 14 marca 2018 r., II OSK 1281/16, dostępny jw.).

Zdaniem tutejszego Sądu, z całokształtu postanowień zakwestionowane planu miejscowego wynika, że Rada wprowadziła dla należących między innymi do skarżącego nieruchomości o przeznaczeniu rolnym takie ograniczenia w wykorzystaniu i zagospodarowaniu, które w praktyce stanowią zakaz jakiegokolwiek szerszego zagospodarowania nieruchomości, zgodnego z ich rolniczym przeznaczeniem. To zaś w zasadzie wykluczałoby ich racjonalne zagospodarowanie na inne cele rolnicze niż produkcja roślinna, nawet na nieintensywną produkcję zwierzęcą. Podane przez Radę motywy takich rozwiązań planistycznych, w kontekście całokształtu okoliczności sprawy, nie stanowiły o odpowiednim wyważeniu wartości podlegających uwzględnieniu i ochronie w ramach stanowienia porządku przestrzennego gminy. Takie

działanie narażało Radę na zarzut nadużycia władztwa planistycznego w zakresie, w jakim organ ukształtował przeznaczenie, sposób zagospodarowania i związane z nim zakazy i nakazy w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 2R.

Powołanie się przez Radę w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały na samą okoliczność ochrony bonitacyjnej gleb (jak wynika z okoliczności sprawy – przede wszystkim w odniesieniu do użytków rolnych klasy IIIb), nie stanowi przekonującego argumentu w kontekście postanowień planu miejscowego. Tym bardziej, że akcentowana jest w ramach ochrony środowiska potrzeba chronienia innego rodzaju zagospodarowania terenu, tj. zabudowy mieszkaniowej, która miałaby się znajdować "w niedalekiej odległości we wsiach Sierniki i Bieczyny", kosztem zabudowy terenów o przeznaczeniu rolniczym. W świetle uzasadnienia uchwały, opracowanie planu stało się konieczne "w wyniku przeprowadzonych analiz" i ze względu na otrzymywane sygnały od mieszkańców wsi oraz osób zwracających się z prośbą o zabezpieczenie terenów rolniczych przed budową dużych ferm hodowlanych. Niemniej jednak organ nie tylko nie wykazał, że wprowadzone rozwiązania są zgodne ze wskazywanym przez niego interesem publicznym, ale też nie zdołał dowieść, że są to rozwiązania konieczne dla realizacji tego celu. Tymczasem ochrona gruntów rolnych wynika samych przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161). Zapobieganie zmianie przeznaczenia takich gruntów, jak i degradacji gleb wynika z zasad określonych w tej ustawie, zgodnie z którymi zmiana przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze może właśnie nastąpić w planie miejscowym po spełnieniu warunków określonych w art. 7 ust. 2-5 i art. 10 ust. 1-4 tej ustawy. Poza tym ustawa ta reguluje również zasady wyłączenia gruntów z produkcji rolnej (art. 11 ustawy). Na kwestie te zwrócił już uwagę Sąd drugiej instancji w przywołanym wyroku.

Nadto NSA trafnie wskazał na określony w § 19 pkt 4 tej uchwały wskaźnik maksymalnej powierzchni zabudowy - 40% powierzchni działki budowlanej dla obiektów służących obsłudze produkcji rolnej na terenie rolniczym oznaczonym symbolem 1R, 2R. Takie rozwiązanie sugeruje, że tereny te mogą zostać intensywnie zabudowane (plan obejmuje obszar ponad 90 ha). Trudno zatem przyjąć, że postulowany cel ochrony w odniesieniu do gleb zostanie osiągnięty. Podobnie wątpliwe jest to również w odniesieniu do wskazanych terenów mieszkaniowych (zabudowa mieszkaniowa oddalona jest co najmniej o 200 m do terenów o przeznaczeniu rolniczym).

Sąd w tym miejscu zwraca również uwagę na to, że w świetle wypowiedzi pełnomocnika organu powzięł wątpliwości co do zgodności z prawem określonych w § 19 wskaźników powierzchni biologicznie czynnej (min. 50% powierzchni działki budowlanej) i maksymalnej powierzchni zabudowy (40% powierzchni działki budowlanej) dla obiektów służących obsłudze produkcji rolnej na terenie rolniczym oznaczonym symbolem 1R, 2R. Pełnomocnik organu stwierdził na rozprawie, że postanowienia dotyczące powierzchni zabudowy zawarte w planie dotyczyły wydzielonych już działek objętych planem, a nie [tych] należących do skarżącego. To zaś budzi zasadniczą niejasność co do tego, jakim celem chronionym przez przepisy ustawy planistycznej miałyby służyć takie rozwiązanie. W konsekwencji może również prowadzić do niedopuszczalnego, bo arbitralnego ograniczenia treści przepisu na podstawie stanowiska lokalnego prawodawcy (wykładnia autentyczna tym bardziej godząca w prawo własności).

Poza tym w niniejszej sprawie Rada nie wykazała, na ile powszechne były te protesty mieszkańców, które miały stanowić przedmiot "przeprowadzonych analiz". Jak przyznał pełnomocnik organu na rozprawie, opinie tego rodzaju były zgłaszane w czasie indywidualnych rozmów burmistrzem, który to sposób kontaktu jest preferowany mieszkańców gminy i dlatego nie zostało to udokumentowane.

W takiej sytuacji nie wiadomo, czy rzeczywiście uchwalony zakaz miał na celu eliminację realnie istniejących konfliktów społecznych i jaka była ich faktyczna skala. Pełnomocnik skarżącego podniósł zaś,

że przy protesty mieszkańców nie były zgłaszane postępowaniu w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia skarżącego. Warto jeszcze, dla rzetelności sprawozdawczej, dodać, że w dokumentacji planistycznej znajduje się wprawdzie wydruk ze strony internetowej ww.kościan.net (informacja o charakterze prasowym), dotyczący stanowiska "stowarzyszenia przeciwko fermie" (stowarzyszenia "Razem dla Ekologii [...]"), jednak nie może on być uznany za należyte udokumentowanie okoliczności dotyczących skali, a tym bardziej zasadności protestów lokalnych. Poza tym brak jest odpowiedniej analizy tych zagadnień i umotywowania wyboru środków, za pomocą których lokalny prawodawca zamierzał taki domniemany konflikt interesów rozwiązać. Było to szczególnie istotne w kontekście szacowania wartości interesu publicznego oraz interesów prywatnych (właściciele zabudowy mieszkaniowej) oraz interesu skarżącego jako właściciela znacznej powierzchni gruntów o przeznaczeniu rolniczym, stanowiących zwarty obszar kilkudziesięciu hektarów, a który przy tym uzyskał ostateczną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, umożliwiającą na terenie działek nr [...], [...] i [...] realizację przedsięwzięcia obejmującego chów [...] z obsadą [...] DJP. Również protokół z przeprowadzenia dyskusji publicznej w toku procedury planistycznej z dnia 11 grudnia 2017 r. nie przedstawia w tym względzie wymaganych odpowiedzi, mimo że niezbędne było należyte wyjaśnienie dokonanego przez organ gminy wartościowania.

Skoro podstawową intencją uchwalenia planu "było głównie powstrzymanie lokalizacji przemysłowych ferm o dużych rozmiarach" (jak to wyraził pełnomocnik organu), to należało przeprowadzić i uzewnętrznić wyniki odpowiednich analiz wskazujących, że ochrona wskazanych przez Radę dóbr i wartości wymaga takiej skali ingerencji w prawo własności i prawa ekonomiczne właścicieli gruntów objętych postanowieniami planu, że konieczne jest objęcie tym zakazem nie tylko przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, ale również takich, które mogą tylko potencjalnie znacząco oddziaływać.

Warto przypomnieć, że według przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r. poz.1839) do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się chów lub hodowlę: a) norek w liczbie nie mniejszej niż 105 dużych jednostek przeliczeniowych (DJP), b) zwierząt innych niż wymienione w lit. a w liczbie nie mniejszej niż 210 DJP (§ 2 pkt 51), zaś do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać – chów lub hodowlę norek (§ 3 pkt 103) oraz chów lub hodowlę zwierząt, inne niż wymienione w pkt 103 (§ pkt 104) o mniejszej intensywności, w zależności od lokalizacji terenu inwestycji.

W sprawie brak jest jakiegokolwiek analizy, która wskazywałaby, że ważne względy ochrony środowiska i interesu publicznego bezwzględnie wykluczają realizację nie tylko przedsięwzięć o wyjątkowo dużej skali, mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, ale również inwestycji o zdecydowanie mniejszej skali (znacznie słabiej oddziałujących na środowisko). Rada nie wskazała żadnych argumentów wskazujących na konieczność zastosowania tak dalekiej ingerencji w sposób wykonywania prawa własności, który wymagałby wprowadzenia zakazu realizacji wszelkich przedsięwzięć mogących zarówno zawsze jak i co szczególnie istotne potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (niebędących inwestycjami celu publicznego), niezależnie od ich rozmiaru i intensywności oddziaływania na sąsiedztwo.

Również analiza zasadności przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wykonana na podstawie art. 14 ust. 5 u.p.z.p. (dokument z 14 września 2016 r. - k. [...] akt sąd.), poprzedzająca przyjęcie uchwały intencyjnej z dnia 16 kwietnia 2017 r. nr XLII/317/17, nie pozwala na wniosek, że zostały wszechstronnie rozważone wszystkie dobra podlegające ochronie w procesie planistycznym i nastąpiło wyważenie konfliktu pomiędzy tymi dobrami. Wspomniana analiza, odwołując się do postanowień studium gminnego, wskazała na przewidziany w tym akcie kierunek zagospodarowania

terenów "pól uprawnych" i zagrożenia wynikające z 3 inwestycji drobiarskich (ferm drobiu), dla których wydano decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, zlokalizowanych w P. , P. i B. , a zaliczonych do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. W opracowaniu tym zabrakło jednakże jakiegokolwiek rzeczowego wyjaśnienia wskazującego na to, że jedynym i koniecznym rozwiązaniem jest wprowadzenie całkowitego zakazu lokalizacji jakichkolwiek przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Z całą pewnością nie stanowi takiej podstawy wskazany w studium gminnym kierunek zagospodarowania terenów, na których znajdują się grunty skarżącego. Ustalenie przeznaczenia działek skarżącego na tereny rolnicze z zakazem lokalizacji wszystkich przedsięwzięć mogących (zawsze lub potencjalnie) znacząco oddziaływać na środowisko nie znajduje umocowania w założeniach i kierunkach polityki przestrzennej obowiązującego na tym terenie studium (k. [...] akt sąd.). Z części III studium (k. [...] akt sąd.) wynika, że istniejące podstawowe funkcje w zakresie gospodarki rolnej powinny być kontynuowane, z ukierunkowaniem na zrównoważony rozwój oraz zaktywizowanie. Powinny też ulec przewartościowaniu, w celu pobudzenia rozwoju gminy. Funkcja rolnicza winna ulec przewartościowaniu w kierunku wprowadzania proekologicznych form gospodarowania, dostosowania produkcji rolnej do potrzeb rynku (pkt 4. Funkcje gminy – k. [...] akt sąd.). Wśród podstawowych funkcji gminy Czempin wskazano m.in. nowoczesne rolnictwo, z pożądanym dużym udziałem rolnictwa ekologicznego i dobrze wykształconym przetwórstwem owocowo-warzywnym (k. [...] akt sąd.). Dla miejscowości Bieczyny i Sierniki określono jako ośrodki elementarnego rozwoju z funkcją wiodącą – rolnictwem (k. [...] - [...] akt sąd.). W Kierunkach rozwoju działalności gospodarczej (pkt 10) wskazano pożądaną kierunki rozwoju rolnictwa (ppkt 10.1) z podstawową funkcją w zakresie rolnictwa określoną jako nowoczesne rolnictwo. Przy czym przemiany i przebudowa rolnictwa i wsi powinny zmierzać m.in. w kierunku przebudowy struktur gospodarstw indywidualnych w kierunku gospodarstw efektywnych, a w odniesieniu do hodowli zwierząt rozwijać się w kierunku wzrostu produkcji bydła z uwagi na naturalne bogate zaplecze paszowe w postaci licznych terenów łąkowych i utrzymania produkcji trzody chlewnej, z wykluczeniem rozwoju ferm bezściółkowych i wprowadzaniu hodowli uzupełniających. Ponadto postulowano, że przemiany, przebudowa rolnictwa i wsi powinna również zmierzać w kierunku ekologizacji produkcji rolnej, ograniczenia negatywnych skutków oddziaływania rolnictwa na środowisko np. poprzez nadmierne nawożenie. Dalszy rozwój rolnictwa powinien zostać ukierunkowany na prowadzenie gospodarki rolnej dostosowanej do naturalnych siedlisk. W pkt 3 Kierunków rozwoju przestrzennego (Strefy funkcjonalno- krajobrazowe – ppkt 3.1) przewidziano, że w strefie upraw polowych C gospodarowanie w przestrzeni postępować będzie w kierunku kontynuacji, aktywizacji i rozwoju rolnictwa – upraw rolnych i hodowli z preferencją dla nieintensywnych form hodowli jako kierunków wzbogacających krajobraz, a nieuciążliwych dla środowiska (k. [...] - [...] akt sąd.).

Takie preferowane kierunki rozwoju, nawet jeżeli zakładają ograniczenia dotyczące określonych form i typów produkcji zwierzęcej oraz ograniczenia negatywnych skutków oddziaływania rolnictwa na środowisko, to nie stanowią w niniejszej sprawie dla organu stanowiącego gminy bezwzględnego związania w zakresie wprowadzenia zakazu obejmującego m.in. wszystkie przedsięwzięcia z zakresu produkcji zwierzęcej, które mogą znacząco oddziaływać na środowisko, z jednoczesnym niejasnym sformułowaniem § 9 pkt 1, który budzi wątpliwości, czy w ogóle na tym terenie możliwa jest jakakolwiek, nawet mało intensywna, produkcja zwierzęca. Jak już to wyartykułował Sąd drugiej instancji, postanowienia studium nie wykluczają możliwości realizacji inwestycji znacząco oddziałujących na środowisko, a jedynie nieuciążliwych, wobec czego nie mają rozstrzygającego znaczenia akcentowanie w studium udziału rolnictwa ekologicznego i przetwórstwa owocowo-warzywnego oraz nowoczesnego rolnictwa m.in. w kierunku chowu bydła; prowadzenie gospodarki rolnej dostosowanej do naturalnych siedlisk; gospodarowanie w przestrzeni postępować będzie w kierunku kontynuacji, aktywizacji i rozwoju rolnictwa – upraw rolnych i hodowli z preferencją dla nieintensywnych form hodowli jako kierunków

wzbogacających krajobraz, a nieuciążliwych dla środowiska. Brak jest więc podstaw do stwierdzenia, że dopuszczenie w zaskarżonej uchwale tego rodzaju inwestycji, które nie są preferowane w studium stanowiłoby o niezgodności takiego przeznaczenia z postanowieniami studium.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż tak z uzasadnienia zaskarżonej uchwały, jak i z przedłożonej dokumentacji planistycznej nie wynika czym kierował się organ Gminy ustanawiając w § 16 ust. 3 na całym obszarze objętym planem, w tym nieruchomościach stanowiących współwłasność skarżącego generalny zakaz lokalizacji wszelkich biogazowni, niezależnie od zakresu oddziaływania tych instalacji na środowisko, co także wskazuje na naruszenie w tym zakresie zasady proporcjonalności.

Analogicznie prawodawca lokalny nie przedstawił jakiegokolwiek uzasadnienia dla wprowadzenia dla położonych na terenie [...] działek [...] i [...] – położonych przecież bezpośrednio przy drodze publicznej i w szeroko rozumianym sąsiedztwie działek wykorzystywanych już pod zabudowę zagrodową zakazu zabudowy jakiegokolwiek zabudowy mieszkaniowej, a więc obejmującej także np. zabudowę o charakterze zagrodowym, co w powiązaniu z omówionym powyżej zakazem lokalizowania na ich obszarze jakichkolwiek przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie oddziaływać na środowisko także uznać należy za nadmierne i nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności.

Podsumowując, sądowa ocena wprowadzonych w planie miejscowym ograniczeń prawa własności nieruchomości na terenie oznaczonym symbolem 2R doprowadziła do negatywnych odpowiedzi na trzy wyżej sygnalizowane pytania: 1) wprowadzona regulacja, ze względu na swoją niespójność, nie jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków w zakresie ochrony gleb i terenów mieszkalnictwa; 2) regulacja ta nie jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana – organ nie wykazał tego w toku procesu planistycznego ani w postępowaniu sądowym; 3) w takich warunkach efekty wprowadzanej regulacji (wyżej omówionych zakazów i nakazów) pozostają w dysproporcji do ciężarów (ograniczeń w użytkowaniu i zagospodarowaniu nieruchomości) nakładanych na obywatela. Przede wszystkim zaś Rada nie wykazała, dlaczego wprowadzono tak daleko idące ograniczenia w wykonywaniu prawa własności, jak zakaz lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze, jak i mogących tylko potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko na terenie rolniczym. Można zatem uznać, że dla celów ochrony innych wartości (interesu lokalnego mieszkańców i ochrony środowiska) organ bez wykazania konieczności takiego działania wyszedł zbyt daleko na przedpole ochrony tychże dóbr, całkowicie poświęcając w tym celu interes prywatny, indywidualny właściciela gruntów rolnych znajdujących się na obszarze objętym planem miejscowym. W ten sposób uchwalił plan miejscowy bez należytej realizacji wymogu wynikającego z art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., czyli uwzględnienia prawa własności. Skoro zaskarżona uchwała jest w istocie reakcją na znane organom gminy zamierzenie inwestycyjne właściciela nieruchomości, uzasadnienie planu miejscowego (motywy podjęcia uchwały powiązane z pozostałą dokumentacją planistyczną) powinno wyjaśniać, jakie ważne, racjonalne względy przesądziły o tym, że ustalono znaczące ograniczenia w zabudowie terenów rolnych – zarówno co do miejsca jej usytuowania, jak i możliwości realizacji budynków inwentarskich o określonej obsadzie zwierząt, powodujące, że zrealizowanie planowanego zamierzenia nie będzie możliwe. Tak się jednak nie stało, jak to zostało wykazane w przedstawionych wcześniej rozważaniach.

W konsekwencji radzie należało przypisać istotne naruszenie zasad sporządzania aktu prawa miejscowego, tj. art. 28 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 oraz art. 6 art. 1 i 2 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., wynikające z uchybienia zasadom określonym w art. 2, art. 31 ust. 2 i 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji. Z przywołanych przepisów konstytucyjnych i ustawowych wynika, że określone w planie miejscowym warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.) muszą być usprawiedliwione. Przy tym powinny być wprowadzane z poszanowaniem zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) – bez uznaniowego faworyzowania interesów jednych

obywateli ponad interesy drugih. Zatem ich zastosowanie powinno być przekonująco uzasadnione na etapie projektu planu miejscowego sporządzanego stosownie do art. 15 ust. 1 u.p.z.p.

W toku procedury planistycznej i na etapie postępowania sądowego nie doszło do odpowiedniego zobrazowania przez organ, w jaki sposób zrealizowano wymóg ważenia interesu publicznego i interesu prywatnego, a tym samym czy działaniem legalnym było daleko idące ograniczenie prawa własności skarżącego, w szczególności w postaci wprowadzenia zakazu zabudowy, który dotyczy lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziałujących na środowisko. W takich warunkach ustalenia dotyczące przeznaczenia gruntów skarżącego oraz zasad ich zabudowy i zagospodarowania należało uznać za nieproporcjonalne ograniczenie możliwości użytkowania i zabudowy nieruchomości należących do strony.

W takich warunkach niezbędne stało się stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w tym zakresie, w jakim jej postanowienia odnoszą się do działek skarżącego znajdujących się na terenie oznaczonym symbolem 2R, przedstawionym na załączniku graficznym do uchwały.

Orzekający w sprawie sąd nie ograniczył się do stwierdzenia nieważności jedynie poszczególnych jednostek redakcyjnych zaskarżonego planu, albowiem 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 (zob. wyroki NSA z 28 września 2011 r., sygn. akt II OSK 1287/11, z 19 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 1063/13, z 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2296/19, CBOSA).

W ocenie tut. Sądu, w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę, za stwierdzeniem nieważności całości uchwały – choć w rozpatrywanym przypadku w granicach wykazanego przez skarżącego interesu prawnego skarżącego przemawia niezgodność z prawem tych postanowień planu miejscowego, bez których – jak wynika ze stanowiska Gminy - nie doszłoby w ogóle do jego sporządzenia oraz uchwalenia. Zasadniczą przesłanką jaką kierowała się Gmina przyjmując zaskarżony plan był bowiem zamiar ograniczenia możliwości zlokalizowania na objętym nim obszarze zabudowy służącej prowadzeniu hodowli w znacznych rozmiarach.

Przyjęcie odmiennego zapatrywania i stwierdzenie nieważności np. jedynie § 16 uchwały doprowadziłoby do tego, że sąd administracyjny w istocie zastępowałby gminę w realizacji jej władztwa planistycznego, albowiem plan miejscowy w takim kształcie wręcz ułatwiałby, w następstwie eliminacji konieczności uzyskania decyzji w przedmiocie warunków zabudowy przeprowadzenie inwestycji, których realizację Gmina uchwalając plan chciała zablokować, w porównaniu do stanu prawnego terenu przed uchwaleniem planu.

Wylimitowanie, ze względu na dostrzeżoną ich niezgodność z prawem, całokształtu postanowień zakwestionowanego aktu prawa miejscowego, dotyczących trzech wskazanych działek należących do skarżącego (przede wszystkim chodzi o § 3, 9, 16 i 19 planu), nastąpiła w granicach interesu prawnego strony skarżącej. Skutkiem niniejszego orzeczenia jest doprowadzenie do sytuacji, w której obszar oznaczony na rysunku planu symbolem [...], w zakresie obejmującym działki nr [...], [...] i [...], wyłączony został spod obowiązywania uchwały Rady Miejskiej w Czempiniu z dnia 29 stycznia 2018 r. nr LIV/417/18 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – i w razie uprawomocnienia się niniejszego wyroku powstanie w stosunku do tego obszaru sytuacja prawna analogiczna, jak w przypadku terenów nieobjętych prawem miejscowym z zakresu planowania przestrzennego.

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Sąd orzekł, jak w pkt I sentencji wyroku.

Jako że skarżący objął skargą nie tylko działki o nr ewid. [...], [...] oraz [...] znajdujące się na terenie [...], lecz całość obszaru objętego planem orzeczono w pkt. II. sentencji wyroku o oddaleniu skargi w pozostałym zakresie, na podstawie art. 151 p.p.s.a., ze względu na brak wykazania przez stronę skarżącą interesu prawnego w zaskarżeniu kwestionowanej uchwały w zakresie wykraczającym poza ustalenia przyjęte dla terenu oznaczonego w planie symbolem 2R. Przypomnieć bowiem należy, iż w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. orzeka się "w granicach" interesu prawnego skarżącego (por. wyroki NSA z 25 października 2019 r., sygn. II OSK 1905/19, z 8 maja 2019 r., sygn. II OSK 1544/17).

Sąd nie orzekł o kosztach postępowania albowiem reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika strona skarżąca, tak w skardze, jak i na żadnym z terminów rozpraw, czy też w kolejnych pismach procesowych nie zgłosiła żądania zwrotu kosztów za postępowanie przed sądem I instancji, ograniczając się jedynie do zawartego w skardze kasacyjnej wniosku o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego obejmującego jedynie postępowanie zainicjowane wniesieniem tego środka zaskarżenia.