



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 kwietnia 2017 r.

Poz. 3159

WYROK NR IV SA/PO 1206/14
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 4 lutego 2015 r.

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 1206/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 lutego 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Izabela Bąk-Marciniak

Sędziowie WSA Maciej Busz (spr.)

WSA Izabela Paluszyńska

Protokolant st. sekr. sąd. Monika Zaporowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 4 lutego 2015 r.

sprawy ze skargi Barbary Nowickiej

na uchwałę Rady Gminy i Miasta Raszków

z dnia 30 stycznia 2014 r. nr XXXIII/252/2014

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. stwierdza nieważność § 15 ust. 2 zaskarżonej uchwały;
2. zasądza od Rady Gminy i Miasta Raszków na rzecz Skarżącej Barbary Nowickiej kwotę 557 zł (pięćset pięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sygn. akt IV SA/Po 1206/14

UZASADNIENIE

Rady Gminy i Miasta Raszków w dniu 30 stycznia 2014 r. działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 594, dalej u.s.g.) oraz art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 14 ust. 8, art. 20 ust. 1, art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm. dalej u.p.z.p.), w związku z uchwałą Rady Gminy i Miasta Raszków nr XXII/175/2013 z dnia 22 lutego 2013r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy i Miasta Raszków dla części obszaru wsi Moszczanka obejmującego działki nr 237, 238/1, 238/2, 242, 241/2, 243, 240, 236 w części działki nr 241/1, 244, 253/1, 253/2, 254, 264, po stwierdzeniu zgodności poniższych ustaleń z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy i Miasta Raszków, Rada Gminy i Miasta Raszków, podjęła uchwałę nr XXXIII/252/2014 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Gminy i Miasta Raszków dla części obszaru wsi Moszczanka działki nr 237, 238/1, 238/2, 242, 241/2, 243, 240, 236, w części działki nr 241/1, 244, 253/1, 253/2, 254, 264 (zwana dalej zaskarżoną uchwałą).

Barbara Nowicka (zwana dalej skarżącą), po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa, w ustawowym terminie wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na w/w uchwałę.

Skarżąca zarzuciła w/w uchwałę naruszenie:

1/ art.2 ust.1 pkt 4 lit.b ustawy z dnia 10 lipca 2007r. o nawozach i nawożeniu (Dz.U. Nr 147, poz. 1033 ze zm. – dalej ustawa o nawozach),

2/ art. 6 u.p.z.p.,

3/ art. 140 kc w zw. z art.20, art. 21, art. 64 § 3 Konstytucji RP.

Skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości względnie w zakresie § 15 ust.2.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że skarżąca jest właścicielem nieruchomości objętych w.w. uchwałą. W projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy i Miasta Raszków objętego zakresem skargi wraz z prognozą oddziaływania na środowisko zostało przyjęte, że tereny oznaczone symbolem 2-RU przeznacza się pod: obsługę produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodowych i leśnych, uprawy rolne, i ogrodnicze (w tym szklarnie) usługi komercyjne, obiekty związane z funkcjonowaniem gospodarstw rolnych, nieuciążliwe przetwórstwo produktów rolnych, stawy i stawy hodowlane, fermy drobiu. Jednocześnie w § 15 ust.2 wskazano, że na obszarze tym zakazuje się lokalizowania ferm zwierząt futerkowych.

W ocenie skarżącej Rada Gminy i Miasta Raszków nie przedstawiła żadnych argumentów, z których by wynikało, że ów zakaz jest uzasadniony. Skarżąca podkreśliła, że dokonując ingerencji w sferę interesów właścicieli gmina powinna kierować się zasadą proporcjonalności, która wyraża zakaz nadmiernej w stosunku do wartości chronionej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Jej zdaniem Gmina nie wskazała jakie konkretne wartości przedmiotowy zakaz ma chronić. Tym samym trudno w ogóle ocenić, czy doszło do zachowania proporcjonalności pomiędzy wartością chronioną, a sferą praw i wolności skarżącej. Dalej skarżąca zaakcentowała, iż prawo własności, jest prawem najpełniejszym co do treści, a także że nie wiadomo, jakie wartości Gmina uznała za wymagające większej ochrony.

Zdaniem skarżącej stanowisko Rady Gminy i Miasta Raszków nie jest przekonujące, gdyż nieaktualny jest już podstawowy argument gminy dotyczący tego, że z ustawy o nawozach wynika, że odchody zwierząt futerkowych nie są kwalifikowane jako naturalne. Z treści art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o nawozach, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 22 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2014 r. poz. 29), obowiązującym od dnia 24 stycznia 2014 r. (a więc już przed podjęciem uchwały) wynika bowiem, że odchody futerkowych stanowią nawóz naturalny.

Burmistrz Rady Gminy i Miasta Raszków w odpowiedzi na skargę wniosł o jej oddalenie.

Ustosunkowując się do zarzutu skargi wskazano, że ustalenia projektu planu zagospodarowania przestrzennego Gminy i Miasta Raszków w pełni nawiązują do polityki przestrzennej Gminy i Miasta Raszków zawartej w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy i Miasta Raszków". Procedura sporządzania planu została przeprowadzona zgodnie z wymaganą procedurą formalno-prawną zgodnie z art. 17 u.p.z.p., z uwzględnieniem strategicznej ceny oddziaływania na środowisko w zakresie zawartym w art. 39, art. 40, art. 42, art. 53, 54 i art. 55 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu, informacji o środowisku jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania I środowisko (Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.). Zapewniono możliwość czynnego udziału społeczeństwa oraz składania uwag i wniosków w formie i terminie określonych ww. ustawą.

W odpowiedzi na skargę podkreślono, że biorąc pod uwagę możliwą dopuszczalną zgodnie z przepisami odrębnymi wielkość i zagrożenia wynikające z lokalizacji ferm zwierząt futerkowych, to gmina posiadająca władztwo planistyczne określa w wyniku konsultacji społecznych oraz zgłaszanych potrzeb mieszkańców, uwzględniając zasadę zrównoważonego rozwoju, kierunki zagospodarowania poszczególnych obszarów w planach miejscowych. Dopuszczenie lokalizacji ferm zwierząt futerkowych w przeciwieństwie do ferm drobiu nie będzie nawiązywać do istniejącego zagospodarowania i będzie obciążać środowisko, poprzez znaczną kumulację dużej ilości sztuk zwierząt. Dodatkowo zwierzęta futerkowe są w przeważającej części drapieżnikami, a więc w przypadku opuszczenia przez nie fermy, możliwe jest wpływanie na sąsiednie hodowle (istniejąca ferma drobiu jak również pobliskie gospodarstwa rolne). W związku z powyższym lokalizację hodowli zwierząt futerkowych należy w pełni zanalizować pod kątem sąsiedztwa. Mając na uwadze, iż w sąsiedztwie występują tereny rolne, lub wspierające rolnictwo, uzupełnione przez tereny z funkcją mieszkaniową, lokalizacja ferm zwierząt futerkowych zdaniem organu nie jest dopuszczalna na obszarze objętym planem.

Organ podkreślił, że wprawdzie zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska chroni własność jednak nie jest ona wartością bezwzględna i podobnie jak inne prawa konstytucyjne może podlegać ograniczeniom, co zostało wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Z analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego można wysnuć wnioski, że prawo własności może podlegać ograniczeniom ze względu na konieczność ochrony innych wartości.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. gmina w ramach zadań własnych kształtuje i prowadzi politykę przestrzenną na terenie gminy, a uprawnienie to realizuje m.in. przez uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W planie tym ustala się przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). To uprawnienie gminy, określane w doktrynie jako władztwo planistyczne oznacza, że gmina samodzielnie rozstrzyga o zasadach gospodarowania, co nie może być uznane za dowolne działanie, lecz musi być dokonane z uwzględnieniem obowiązujących przepisów i na zasadach określonych w powołanej ustawie.

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania wraz z innymi ustawami kształtują sposób wykonywania prawa własności (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). W związku z tym wszelkie rozstrzygnięcia planistyczne, które ograniczają właściciela w sposobie korzystania z niej muszą być dokonywane z uwzględnieniem obowiązującego prawa i na zasadach określonych w powołanej ustawie. Oznacza to, że wprowadzenie wszelkich zakazów ustaleniami planu, które ograniczają prawo własności musi mieć oparcie w normie ustawowej uprawniającej gminę do ich stosowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2014r. poz. 1647), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy).

Stosownie do art. 3 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm. - dalej P.p.s.a.), zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawie skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a., stwierdzenie nieważności tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a.).

Podstawę prawną wniesionej skargi stanowił art. 101 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej może po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia zaskarżyć taki akt administracyjny do sądu administracyjnego. Z wezwaniem tym można wystąpić w każdym czasie.

Skarga w rozpoznawanej sprawie została wniesiona w terminie, o którym stanowi art. 53 P.p.s.a. Skarżąca za pośrednictwem pełnomocnika wystąpiła do Rady Gminy z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa pismem z dnia 14 lipca 2014 r. Następnie pismem z dnia 14 sierpnia 2014 r. Przewodniczący Rady Gminy i Miasta Raszków udzielił skarżącej odpowiedzi na powyższe wezwanie, nie podzielając jej argumentacji i wniosków. Pełnomocnik skarżącej odebrał powyższą odpowiedź dnia 18 sierpnia 2014r. (vide załącznik do pisma z dnia 3 listopada 2014r. załączony do akt administracyjnych). Z koperty w której wysłano skargę wynika, że przesyłkę nadano w polskim urzędzie pocztowym w dniu 17.09.2014r., a więc z zachowaniem 30-dniowego terminu, o którym stanowi art. 53 §2 P.p.s.a.

Przyjmuje się, że legitymacja do wniesienia skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego do sądu administracyjnego przysługuje nie temu kto ma w tym interes prawny, ale temu czyj interes prawny został naruszony skarżonym rozstrzygnięciem (wyrok NSA z dnia 3 września 2004 r., sygn. akt. OSK 476/04, ONSAiWSA 2005, nr 1, poz. 2). W wyroku z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt SK 30/02 (OTK-A 2003 nr 8, poz. 4) Trybunał Konstytucyjny zauważył, że skarga na podstawie art. 101 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis*, a zatem do jej wniesienia nie legitymuje sama ewentualna sprzeczność zaskarżonej uchwały z prawem. Podstawą zaskarżenia jest bowiem równocześnie naruszenie konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela lub ich grupy, ewentualnie innego podmiotu, który jest mieszkańcem danej gminy lub jest z tą gminą w inny sposób prawnie związany.

Oznacza to, że jedną z pierwszych czynności w rozpoznaniu skargi jest zbadanie, czy wniesiona skarga spełnia wymogi formalne, jak wcześniejsze bezskuteczne wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia oraz zachowanie terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Z akt sprawy wynika, że przedmiotowa skarga została poprzedzona wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa i skarga została wniesiona z zachowaniem ustawowego terminu, zgodnie z art. 53 § 2 P.p.s.a. Skarżąca, legitymując się wraz z Konradem Nowickim prawem własności działki 241/1 (po podziale 241/3, 241/4, 241/5, 241/6), posiada również interes prawny w kwestionowaniu ustaleń w niej przyjętych. Zaistniały więc przesłanki do rozpoznania skargi.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż granice zaskarżenia, wyznaczone w art. 101 ust. 1 u.s.g. wskazują, iż Sąd może dokonywać oceny zaskarżonej uchwały tylko w zakresie wyznaczonym granicami przysługującego skarżącemu interesu prawnego. Jeżeli więc skarżąca posiada w sprawie interes prawny, wynikający z przysługującego jej prawa własności działki, to granicami oceny przez Sąd naruszenia tego interesu prawnego jest zakres ustaleń zaskarżonej uchwały wobec działek gruntu należących do skarżącej (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 września 2011r., sygn. akt IV SA/Wa 884/11, publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

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

Przesłanki nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy ustala art. 91 ust. 1 u.s.g., według którego, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

W niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżenia jest uchwała Rady Gminy i Miasta Raszków nr XXXIII/252/2014 z dnia 30 stycznia 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Gminy i Miasta Raszków dla części obszaru wsi Moszczanka działki nr 237, 238/1, 238/2, 242, 241/2, 243, 240, 236, w części działki nr 241/1, 244, 253/1, 253/2, 254, 264.

Uwzględniając przedmiot regulacji zawartych w zaskarżonej uchwale należy wskazać, że podstawę prawną wydania przez radę gminy uchwały w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego stanowią przepisy u.p.z.p. Artykuł 1 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że ustawa ta określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy - przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Artykuł 163 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Działania związane z polityką przestrzenną gminy stanowią działania publiczne w zakresie ochrony ładu przestrzennego. W takim zakresie, w jakim kompetencje te zostały przekazane gminom są one upoważnione do samodzielnego decydowania w granicach określonych przez ustawę. Artykuł 15 ust. 2 u.p.z.p. wskazuje, jakie kwestie gmina winna obowiązkowo określić w planie miejscowym. W art. 15 ust. 2 pkt 2 tej ustawy wskazano, że gmina określa w planie obowiązkowo zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. Ponadto ustawa ta w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. określa, że do obowiązkowych elementów treści planu należy określenie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania i sposobu ich realizacji oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów.

Jak wspomniano w niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżenia jest uchwała Rady Gminy i Miasta Raszków nr XXXIII/252/2014 z dnia 30 stycznia 2014r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy i Miasta Raszków dla obszaru części wsi Moszczanka obejmującego działki Nr 237, 238/1, 238/2, 242, 241/2, 243, 240, 236 w części działki nr 241/1, 244, 253/1, 253/2, 254 i 265, a w szczególności § 15 ust.2 tej uchwały.

W myśl §15 ust.1 zaskarżonej uchwały dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 1-RU, 2-RU, plan ustala przeznaczenie: obsługa produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodowych i leśnych, uprawy rolne i ogrodnicze (w tym szklarnie i folie), usługi komercyjne, obiekty związane z funkcjonowaniem gospodarstw rolnych, nieuciążliwe przetwórstwo produktów rolnych, stawy i stawy hodowlane, fermy drobiu. Natomiast § 15 ust.2 stanowi, że na terenie określonym w ust. 1 zakazuje się lokalizowania ferm zwierząt futerkowych.

Jak stanowi art. 28 ust. 1 u.p.z.p. - 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. Przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustanowił dwie podstawowe przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego: - po pierwsze przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego, - po drugie, przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu.

Dokonując wykładni przesłanki materialnoprawnej, tj. zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej w skrócie: m.p.z.p.), rada gminy związana jest przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie. Interpretując zaś przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu.

Przez istotne naruszenie trybu należy rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem

odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku. Rozważania te winny uwzględniać cel powyższej regulacji, którym jest zagwarantowanie praw podmiotów, jakie mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Oceniając procedurę planistyczną w niniejszej sprawie wskazać należy, iż zgodnie z art. 17 pkt 1 u.p.z.p. Burmistrz Gminy i Miasta Raszków ogłosił w prasie lokalnej (Gazeta Ostrowska Strona Ogłoszeniowa z dnia 29 kwietnia 2013r.) oraz w drodze obwieszczenia o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego. Określono również termin składania wniosków do tego planu w terminie 21 maja 2013r. Obwieszczenie o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego zamieszczono w sposób zwyczajowo przyjęty – na tablicy ogłoszeń urzędu gminy i miasta Raszków w terminie od 29 kwietnia 2013 r. do dnia 22 maja 2013 r. Następnie, stosownie do art. 17 pkt 2 u.p.z.p., burmistrz zawiadomił organy i instytucje o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego wraz z pouczeniem o możliwości wniesienia wniosków i terminu do ich wniesienia. Następnie Burmistrz, działając w oparciu o art. 17 pkt 6 u.p.z.p., zwrócił się o uzgodnienie projektu miejscowego planu.

Burmistrz obwieszczeniem wywieszonym na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy zawiadomił o wyłożeniu projektu planu wraz z prognozami oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu w siedzibie Urzędu Gminy w dniach 20.11.2013 r. do dnia 11.12.2013 r. Ogłoszenie o tożsamej treści ukazało się również w "Kurierze Ostrowskim" dnia 12.11.2013 r. oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy w terminie od 12.11.2013 r. do dnia 30.12.2013 r. Sporządzona została również prognoza skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego spełniającego wymagania zawarte w § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. o sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587). Sporządzona została także prognoza oddziaływania na środowisko.

W dniu 11.12.2013 r. odbyła się publiczna dyskusja nad projektem planu miejscowego. Rezultatem dyskusji jest spisany przez uczestników protokół ustaleń. Pismem z dnia 20 grudnia 2013 r. wniesione zostały przez skarżącą uwagi do projektu planu w zakresie wykreślenia §15 ust. 2 projektu uchwały (wykreślenie wyłączenia możliwości prowadzenia fermy norek na obszarze RU) oraz zmianę §15 ust. 3 pkt 5 i 6 projektu. Zarządzeniem z dnia 10.01.2014r. powyższa uwaga została rozstrzygnięta negatywnie. W dniu 30 stycznia 2014 r. Rada Gminy podjęła sporną uchwałę.

Powyższe oznacza, iż organ dochował procedury planistycznej.

W kontekście wniesionej skargi i wprowadzenia nieuzasadnionego zdaniem skarżącej ograniczenia na należącej do niej działce ocenić należy, czy nie została naruszona zasada proporcjonalności.

Wskazać trzeba, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Z treści powyższego przepisu wynika, iż ustawodawca powierzył gminie kompetencje w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r. sygn. akt K 27/00 (publ. OTK 2001/2/29) wskazał, iż organy gminy właściwe do sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i następnie do uchwalenia tego planu, muszą się kierować ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p., przepisami innych ustaw regulującymi określone sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej oraz przepisami Konstytucji RP. Fakt nadania gminie władztwa planistycznego uprawniającego do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu, nie stoi jednocześnie w sprzeczności z koniecznością uwzględniania racjonalności w działaniu gminy w tym zakresie, realizującej się w przyjmowaniu finalnych, optymalnych rozwiązań planistycznych. Jednocześnie przepis art. 4 ust. 1 u.p.z.p. nie może stanowić legitymacji do nieograniczonej swobody w działaniach planistycznych, bowiem gminy w tych czynnościach są zobligowane do uwzględniania obowiązujących przepisów prawa w ramach nadrzędnej dyrektywy, sformułowanej w art. 7 Konstytucji RP (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 maja 2010r., sygn. akt II SA/Wr 144/10, publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Tym samym, wszelkie ograniczenia własności, ustanowione w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice ingerencji prawodawczej w prawo własności, a naruszenie tego wymogu może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Prawo własności podlega ochronie przewidzianej w art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Z przepisów tych wynika, iż własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Ograniczenia te mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku

publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób oraz wtedy, gdy nie naruszają istoty wolności i praw.

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami prawa sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Zgodnie z art. 6 ust. 2 u.p.z.p., każdy posiada prawo – w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny oraz ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób. Władztwo planistyczne gminy stanowi uprawnienie organu do legalnej ingerencji w sferę wykonywania prawa własności, nie stanowi jednak władztwa absolutnego i nieograniczonego, gdyż gmina wykonując je ma obowiązek działać w granicach prawa, kierować się interesem publicznym, wyważać interesy publiczne z interesami prywatnymi, uwzględniać aspekt racjonalnego działania i proporcjonalności ingerencji w sferę wykonywania prawa własności. A zatem kształtowanie polityki przestrzennej gminy powinno odbywać się z jednej strony z uwzględnieniem prawa osoby posiadającej tytuł prawny do nieruchomości do jej zagospodarowania, zaś z drugiej strony z uwzględnieniem prawa do podejmowania działań, które w ramach ograniczonych m. in. zasadami współżycia społecznego, pozwolą zrealizować zasadę zrównoważonego rozwoju, a jednocześnie służyć będą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej (wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 698/11, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Wszystkie wymienione elementy powinny być rozpatrywane łącznie, a proporcjonalność ingerencji w sferę wykonywania poszczególnych praw własności winna być oceniana przez pryzmat ogólnych założeń planu.

Co do zasady należy więc przyjąć, że władztwo planistyczne przysługujące gminie, prowadzić może do ograniczeń w wykonywaniu prawa własności nieruchomości objętych planem. W tym miejscu zgodzić się trzeba z akcentowanym poglądem skarżącej, iż aby władztwo planistyczne nie cechowało się dowolnością, nie przekraczało granic uznania planistycznego, czyli, aby nie doszło do nadużycia władztwa, organ musi respektować reguły składające się na istotę zasady proporcjonalności. Wobec tego warto przywołać w tym zakresie tezę wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94 (OTK 1995/1/12). Trybunał stwierdził, że dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: 1/ czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2/ czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, oraz 3/ czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Należy stwierdzić, iż treść art. 31 ust. 3 Konstytucji nie daje podstaw do ustalenia generalnie kryteriów uszczegóławiających sposób korzystania z zasady proporcjonalności. Dopiero wskazanie praw i wolności, które mają być ograniczane w zestawieniu z prawami lub wolnościami chronionymi umożliwia ustalenie, czy przesłanki objęte tą zasadą są spełnione (por. wyrok NSA z dnia 30 lipca 2010 r., II OSK 1053/10, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W odniesieniu do § 15 ust. 2 zaskarżonej uchwały, wskazać należy, iż argumentacja skarżącej na rzecz tezy, iż organ nadużył władztwa planistycznego, wprowadzając zakaz prowadzenia ferm nerek w oparciu o zasadę proporcjonalności zasługuje na uwzględnienie.

Jak wynika z uzasadnienia zaskarżonej uchwały - które odsyła do Załącznika nr 2 do zaskarżonej uchwały – zasadniczą przesłanką na której organ oparł zapis § 15 ust.2 zaskarżonej uchwały było przyjęcie, że odchody zwierząt futerkowych stanowią odpady. Stanowisko to oparto na zapisie art.2 ust.1 pkt 4 lit.b ustawy o nawozach. Słusznie jednak skarżąca podniosła w skardze, że argument dotyczący tego, że z ustawy o nawozach wynika, że odchody zwierząt futerkowych nie są kwalifikowane jako naturalne – jest nieaktualny. Z treści bowiem art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o nawozach i nawożeniu, w brzmieniu obowiązującym od dnia 24 stycznia 2014 r. (a więc już przed podjęciem uchwały) wynika, że odchody zwierząt futerkowych stanowią nawóz naturalny. Z dniem 24 stycznia 2014 r. weszła bowiem w życie ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2014 r. poz. 29), która do nawozów „naturalnych” (poprzez wyeliminowanie z katalogu negatywnego) zaliczyła właśnie odchody zwierząt. Organ uchwalający oparł się jednak wadliwie na brzmieniu tego przepisu sprzed noweli.

Tak więc przy uwzględnieniu zmian wprowadzonych wspomnianą nowelą w ustawie o nawozach i nawożeniu w brzmieniu obowiązującym w dacie uchwalenia uchwały odchody zwierząt futerkowych stanowią nawóz naturalny, a nie odpady jak to błędnie przyjął organ (art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy). Odpada więc część założeń przyjętych w uzasadnieniu do uchwały.

Ponadto zgodnie z ustawą art. 2 ust. pkt 1 lit. "i" ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz.U. Nr 133, poz.921 ze zm.) zwierzęta futerkowe stanowią zwierzęta gospodarskie, co oznacza iż brak jest niezgodności ze studium dopuszczającym na obszarze 2 RU tereny obsługi gospodarstw hodowlanych. W § 15 ust.1 zaskarżonej uchwały wskazano, że na istotnym dla sprawy obszarze dopuszczalne są m.in. uprawy rolne i ogrodnicze, stawy hodowlane. Plan dopuszcza również funkcjonowanie ferm drobiu. W kontekście tego wadliwy jest pogląd organu, że dopuszczenie lokalizacji ferm zwierząt futerkowych nie będzie nawiązywać do istniejącego już zagospodarowania. Twierdzenie organu, że zwierzęta futerkowe w przeważającej mierze są drapieżnikami i w przypadku opuszczenia przez nie fermy mogą stanowić zagrożenie dla pobliskich ferm drobiu i gospodarstw rolnych jest argumentem li tylko o charakterze faktycznym, a nie prawnym. Nie można więc na nim opierać zapisów prawa miejscowego zmierzających do ograniczenia sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości. Dodatkowo należy zauważyć, że w interesie skarżącej - w razie powstania fermy - będzie zastosowanie rozwiązań technicznych uniemożliwiających ucieczkę zwierzętom futerkowym z fermy. Wadliwe zabezpieczenia w tym zakresie generowałyby straty skarżącej i powstanie ewentualnych roszczeń odszkodowawczych ze strony podmiotów trzecich.

Mając powyższe na uwadze Sąd stanął na stanowisku, że zapis § 15 ust.2 zaskarżonej uchwały nosi znamiona dowolności, co jest niedopuszczalne i stanowi rażące naruszenie prawa. Dlatego na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a, orzeczono jak w punkcie pierwszym sentencji wyroku, zaś na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 orzekł w punkcie drugim sentencji wyroku o kosztach postępowania.

Stwierdzając nieważność tylko części zapisów zaskarżonej uchwały Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie uwzględnił fakt, iż rażące naruszenia prawa dotyczą tylko części ustaleń planu. Oznacza to, iż wystarczające jest wyeliminowanie z obrotu prawnego tylko tej części przepisów, bez konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości (zob. np. wyrok NSA z dnia 9 marca 2012 r. sygn. akt II OSK 2691/11LEX nr 1145624)

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Izabela Bąk-Marciniak

Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Sędzia WSA

(-) Izabela Paluszyńska