

Sygn. akt IV SA/Wa 2100/18



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 grudnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Anna Szymańska
Sędziowie	sędzia WSA Wanda Zielińska – Baran sędzia WSA Kaja Angerman (spr.)
Protokolant	spec. Iwona Hoga

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 listopada 2018 r.

sprawy ze skargi **Fermy Drobiu Karina Błażkiewicz Dawid Błażkiewicz Sp. jawna z siedzibą w Bojanowie**na uchwałę **Rady Gminy Joniec**

z dnia 26 marca 2018 r. nr XL/194/2018

w przedmiocie **miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**

- I. stwierdza nieważność § 10 pkt 2 zaskarżonej uchwały, § 16 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały, § 16 ust. 3 zaskarżonej uchwały w zakresie w jakim nakazuje zachowanie w całości terenu 2R jako biologicznie czynnego, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 2R w zakresie działki ewidencyjnej nr 196 położonej w obrębie ewidencyjnym 0014 Proboszczewice, Gmina Joniec;
- II. w pozostałym zakresie oddala skargę;
- III. zasądza od Gminy Joniec na rzecz skarżącego Fermy Drobiu Karina Błażkiewicz Dawid Błażkiewicz Sp. jawna z siedzibą w Bojanowie kwotę 797 (słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem świadczy:
sekretarz sądowy

Magdalena Walkowiak

UZASADNIENIE

Spółka Ferma-Drobieu Karina Błażkiewicz, Dawid Błażkiewicz Sp. j. z siedzibą w Bojanowie wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na uchwałę Rady Gminy Joniec nr XL/194/2018 z dnia 26 marca 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu geodezyjnego Proboszczewice, gmina Joniec w części określającej sposób zagospodarowania terenu oznaczonego w treści MPZP symbolem 2-R (w zakresie dotyczącym działki gruntu o nr ew. 196) tj. co do § 7 ust. 1 pkt 1, § 10 pkt 1 i 2 oraz § 16 ust. 1, 2 i 3 uchwały.

Skarżąca zażądała stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej terenu oznaczonego symbolem 2-R (w zakresie dotyczącym działki gruntu o nr ew.: 196), tj. co do § 10 pkt 1) i 2), § 12 pkt 4) oraz § 16 ust. 1, 2 i 3 zaskarżonej uchwały oraz zwrotu kosztów postępowania.

Zarzuciła wydanie uchwały z naruszeniem:

1. art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej „u.p.z.p.”), poprzez podjęcie zaskarżonej uchwały na podstawie studium, które w końcowej fazie procedury planistycznej uległo istotnej zmianie.

Rada Gminy Joniec podejmując w dniu 28 marca 2018 r. zaskarżoną uchwałę stwierdziła jej zgodność ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Joniec, które zostało zmienione uchwałą Rady Gminy Joniec nr XXXVIII/182/2018 z dnia 17 stycznia 2018 r. W kontekście powyższego nie ulega wątpliwości fakt, że uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzania planu, jak i pozostałe czynności planistyczne, o których mowa w art. 17 pkt 1-13 u.p.z.p. zostały przeprowadzone przed datą wejścia w życie uchwały w sprawie zmiany studium, co narusza w sposób istotny procedurę planistyczną.

W doktrynie przyjmuje się, że równoległe prowadzenie prac zmierzających do uchwalenia bądź zmiany studium oraz uchwalenia bądź zmiany planu miejscowego jest możliwe, przy czym takie równoległe procedowanie podlega dość istotnym ograniczeniom.

Prace nad miejscowym planem mają sens wówczas, gdy w sposób ostateczny ukształtowane i uchwalone jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Nie do zaakceptowania jest fikcja zgodności projektu planu (i trybu jego uchwalania) ze studium. W przedmiotowej sprawie do momentu przedłożenia Radzie Gminy Joniec projektu planu miejscowego do uchwalenia, opracowany uprzednio projekt odwoływał się do treści studium z 2014 r. Tym samym, opracowywanie tegoż projektu planu, jego uzgadnianie oraz opiniowanie, jak i wyłożenie do publicznego wyglądu obarczone było tzw. fikcją zgodności ze studium.

Na końcowym etapie procedury zmierzającej do uchwalenia planu miejscowego Rada Gminy Joniec dokonała zmiany studium i w o oparciu o tą zmianę podjęto zaskarżoną uchwałę, co w sposób istotny narusza procedurę planistyczną. Naruszenie art. 1 ust. 2 pkt 7) i 9), art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 oraz art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 140 k.c. oraz w zw. z art. 7, art. 22, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3, art. 87 ust. 2 oraz art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez ich wadliwe zastosowanie, a w konsekwencji przekroczenie przez Radę Gminy Joniec granic władztwa planistycznego w związku z nadmiernym ograniczeniem prawa Skarżącej do dysponowania i zagospodarowania gruntu, nieproporcjonalnie do celów koniecznych dla zapewnienia racjonalnej gospodarki przestrzennej oraz ponad usprawiedliwione potrzeby publiczne. W kontekście przedmiotowej sprawy nie zachodziły okoliczności, które uzasadniałyby wyłączenie możliwości zabudowy kubaturowej na działce stanowiącej własność Skarżącej. Działka ta jest co prawda działką rolną, niemniej jednak - mając na uwadze rozwój polityki sektorowej w rolnictwie - w obecnych czasach realna intensyfikacja produkcji rolnej bez możliwości wznoszenia jakichkolwiek budynków (np. silosy zbożowe, wiaty, hale, stajnie czy obory) nie jest absolutnie możliwa.

Wprowadzony w MPZP przez Radę Gminy Joniec zakaz zabudowy kubaturowej wyklucza tym samym możliwość korzystania z działki rolnej w sposób faktycznie odpowiadający jej przeznaczeniu oraz wymaganiom racjonalnej gospodarki. Zaznaczyć bowiem należy, że działki rolne, to nie tylko grunty przeznaczone pod uprawę, ale także grunty, na których wznosi się budynki lub budowle rolnicze, stricte związane z produkcją rolną.

2. art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez dokonanie w zaskarżonej uchwale ustaleń pozostających w sprzeczności z ustaleniami obowiązującego na terenie gminy Joniec studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zmienionej uchwałą Rady Gminy Joniec z dnia 17 stycznia 2018 r.

W treści obowiązującego na terenie gminy Joniec studium wskazano tereny, które winny być wyłączone spod zabudowy. Tereny wyłączone w studium spod zabudowy nie obejmują w całości obszaru oznaczonego w treści zaskarżonego planu miejscowego symbolem 2-R. Ponadto, obowiązujące studium w jakimkolwiek zakresie nie odnosi się do zasadności wyłączenia określonych obszarów spod zabudowy kubaturowej.

Podnoszone w treści niniejszej skargi zarzuty mieszczą się w granicach interesu prawnego Skarżącej, bowiem gdyby postanowienia planu nie naruszały przytoczonych powyżej, powszechnie obowiązujących przepisów prawa, to Skarżąca byłaby uprawniona do wykorzystywania stanowiącej jej własność działki gruntu o nr ew. 196, obrębu Proboszczewice, w sposób zgodny z jej naturalnym - jako działki rolnej - przeznaczeniem. Wyłączenie zabudowy kubaturowej w odniesieniu do powyższego obszaru w sposób istotny narusza prawa Skarżącej.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Podniesiono, że Skarżąca nie wskazała w uzasadnieniu swojej skargi naruszenia interesu prawnego z art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Organ domyśla się, że legitymację czynną do skorzystania z uprawnień wskazanych w art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym skarżący oparł na prawie własności nieruchomości. Interes prawny wywodzi zatem skarżący wyłącznie z prawa własności. Na gruncie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym (dalej jako u.s.g.) należy odróżnić naruszenie interesu prawnego od naruszenia prawa. Komentowany przepis łączy legitymację skargową z naruszeniem „interesu prawnego lub uprawnienia”. Nie jest uzasadniony zarzut, że procedura planistyczna została naruszona. Prace nad planem i zmianą studium prowadzone były jednocześnie, jednak najważniejsze czynności jak uzgodnienie, wyłożenie do publicznego wglądu i dyskusja publiczna odbyły się w różnych terminach, co znajduje odzwierciedlenie w dokumentacji planistycznej. Uzgodnienie zmiany studium, wyłożenie do publicznego wglądu i dyskusja publiczna odbyły się w okresie 12 czerwiec - 11 listopad 2017 r. Po uzyskaniu pozytywnych uzgodnień zmiany studium w dniu 26 września 2017 r. skierowano do uzgodnień projekt planu; wyłożenie do publicznego wglądu odbyło się w dniach 15 grudzień 2017 r. - 10 styczeń 2018 r. Nie istnieją przesłanki, aby obydwa projekty dokumentów nie mogły być procedowane jednocześnie. Nie do zaakceptowania byłaby fikcja zgodności projektu planu i jego trybu uchwalania ze studium gdyby studium uchwalane było w tym samym dniu i na tej samej sesji ale przed planem. Sytuacje takie zachodziły w stanach faktycznych objętych wyrokami zacytowanymi przez skarżącą w skardze, natomiast takiej sytuacji nie było w gminie Joniec. Projekt planu był zgodny ze studium z 2004 r. jak i jego zmianą z 2018 r.

Organ podkreśla, że przystępując do ogłoszenia o przystąpieniu do uchwalenia planu oraz umożliwiając składanie wniosków nie przesądzał o ich rozpatrzeniu natomiast po uchwaleniu zmiany studium w dniu 17 stycznia 2018 r. organ dalej prowadził procedurę planistyczną gdyż plan uchwalono po uprawomocnieniu się studium w marcu 2018 r.

Wprawdzie nie kierowano po uchwaleniu studium ponownie projektu planu do organów uzgadniających i opiniujących gdyż ustalenia zawarte we wcześniejszym studium i obecnym w ogólnych kierunkach zagospodarowania nie były sprzeczne z projektem planu. Dlatego organ może potwierdzić stwierdzenie z par. 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały zgodnie z postanowieniami art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, że plan nie narusza ustaleń studium. Nadto nawiązując do braku wykazania naruszenia interesu prawnego organ podkreślił, że Wojewoda Mazowiecki badając legalność przesłanej mu zaskarżonej uchwały, nie dopatrył się naruszenia prawa, na które w swojej skardze wskazuje skarżący, mimo iż dotyczą one trybu procedowania planu co jest szczególnie dokładnie badane przez organ nadzoru. Zakaz zabudowy dotyczy nie tylko kompleksu oznaczonego w Planie 2R lecz również IR - obydwa te kompleksy przeznaczone zostały pod produkcję rolniczą. Zmiana Studium z 2018r. dopuszcza lokalizację nowych ferm hodowli i chowu zwierząt i drobiu do 210 DJP na terenie całej gminy w minimalnej odległości 1000 m od istniejącej i projektowanej zabudowy zagrodowej, zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy rekreacji indywidualnej. Nie dopuszcza lokalizacji ferm powyżej 210 DJP. Ustalając przeznaczenie terenu oraz określając sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, wyważono interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, a także wynikające z przeprowadzonych ankiet. Istniejąca i nadal rozwijająca się funkcja turystyczna oraz gospodarka rolnicza oparta na tradycyjnych gospodarstwach rolnych zobowiązuje również do kształtowania korzystnego środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Wprowadzone przez Gminę zakazy są usprawiedliwione polityką prowadzoną przez gminę wynikającą z ochrony gruntów wysokiej III klasy oraz roli człowieka na tych gruntach. Dano więc priorytet w rozwoju mniejszym, indywidualnym gospodarstwom rolnym, nie zaś przedsiębiorstwom rolniczym o dużej skali produkcji. Wprowadzone zatem obecnie przez Radę obostrzenia o możliwości lokalizacji przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oraz zawsze znacząco oddziaływać na środowisko stanowią wyraz prowadzonej przez gminę polityki rozwoju w sferze rolnictwa, tj. danie prymatu małym gospodarstwom rolnym oraz produkcji roślinnej do czego gmina jest w pełni uprawniona. Taki sposób prowadzenia polityki planistycznej nie przekracza granic

tw. „władztwa planistycznego”. Właściciele gruntów z terenu obecnego planu nie zostali pozbawieni możliwości produkcji rolniczej o profilu np. upraw roślinnych oraz hodowli/chowu zwierząt na innych obszarach Gminy, na których nie wprowadzono zakazu lokalizacji przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oraz zawsze znacząco oddziaływać na środowisko.

Plan został więc ustalony w sposób adekwatny do oczekiwań mieszkańców gminy oraz zamierzeń i planów inwestycyjnych większości właścicieli działek znajdujących się w obszarze planu. Takie stanowisko Rady Gminy zachowuje zasadę proporcjonalności jak i równości obywateli wobec prawa. Pozwala także zrealizować zasadę zrównoważonego rozwoju, a jednocześnie służyć będzie zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej. Rozwiązanie przyjęte w planie ma bowiem charakter kompromisowy. Utrzymuje ona przeznaczenie nieruchomości właścicieli gruntów z terenu planu jako działek rolnych i pozostawia im możliwość inwestowania na innych obszarach Gminy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Rozpoznawana skarga została wniesiona na podstawie art. 101 ust.1 u.s.g.

Stosownie do treści art. 101 ust. 1 u.s.g. prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę z zakresu administracji publicznej ma każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone takim aktem.

Sąd dokonując oceny dopuszczalności złożonej skargi podkreśla, że przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. stanowi *lex specialis* w stosunku do ogólnej normy art. 50 p.p.s.a. określającej legitymację do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Strona inicjująca postępowanie sądowe w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g musi wykazać istnienie związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą, a jej indywidualną sytuacją prawną (interes prawny), a także musi wykazać, że ze względu na istnienie tego związku zaskarżona uchwała negatywnie wpływa na jej sytuację prawną, pozbawiając np. uprawnień lub uniemożliwiając ich realizację (naruszenie interesu prawnego).

W rozpoznawanej sprawie skarżąca spółka posiada interes prawny bowiem przysługuje jej prawo własności działki o nr ew. 196 w miejscowości Proboszczewice objętej tym planem, a jej interes prawny został naruszony.

Zaskarżona uchwała wprowadziła w odniesieniu do obszaru oznaczonego symbolem 2R w którym usytuowana jest działka stanowiąca własność skarżącej przeznaczenie rolne, ograniczone wyłącznie do możliwości rolniczego zagospodarowania terenu

jednak związanego tylko z uprawą roślinną oraz z wyłączeniem lokalizacji jakiejkolwiek zabudowy. Choć przeznaczenie tego obszaru nie zostało zmienione w stosunku do dotychczasowego faktycznego przeznaczenia, to wyłączono możliwość lokalizowania jakiejkolwiek zabudowy nawet tej związanej z gospodarką rolną.

Obowiązek uwzględniania skargi na uchwałę organu gminy z zakresu administracji publicznej powstaje wówczas kiedy naruszenie interesu prawnego związane jest z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego.

Należy przypomnieć, że ochrona własności nie ma charakteru absolutnego i tym samym może podlegać ograniczeniom.

Możliwość tych ograniczeń dopuszcza art. 64 ust. 3 Konstytucji RP stanowiąc, że własność może być ograniczana, jednakże tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności. Stosownie też do art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w tym prawa własności, mogą być ustanawiane w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i wolności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do wskazanych celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia, przy czym ograniczenia te powinny być dokonane wyłącznie w formie przepisów ustawowych (tak m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 15 listopada 2005 r., sygn. akt II OSK 214/05 i z dnia 9 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 319/05).

W niniejszej sprawie ustawą, której przepisy stanowiły podstawę do ograniczenia prawa własności była ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1073 j.t.).

Ustawa stosownie do treści art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 upoważnia gminy do uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w ramach którego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu.

Plan miejscowy wspólnie z innymi przepisami kształtuje zatem sposób wykonywania prawa własności (art. 6 ust. 1 ustawy). Jednak samodzielność gminy w zakresie wykonywania zadań planistycznych i przyznanego jej uprawnienia zwanego doktrynalnie "władztwem planistycznym" nie jest nieograniczona, a władztwa tego organy gminy nie mogą nadużywać. Gmina wykonując swoje uprawnienie ma obowiązek działać w granicach prawa, kierować się interesem publicznym, wyważać

interesy publiczne z interesami prywatnymi, uwzględniać aspekt racjonalności działania i proporcjonalności ingerencji w sferę wykonywania prawa własności. Prawnie wadliwymi ustaleniami planu będą zatem nie tylko te, które naruszają przepisy prawa, ale także te, które będą wynikiem nadużycia przysługujących gminie uprawnień władczych.

Spór w przedmiotowej sprawie sprowadza się zarówno do kwestii naruszenia przez gminę obowiązujących przepisów prawa, jak też nadużycia przysługującego jej władztwa planistycznego z uwagi na dowolność w ograniczeniu prawa własności.

W ocenie sądu kwestionowane ustalenia uchwały odnoszące się do działek skarżącego naruszają interes prawny skarżącego z uwagi na naruszenie obowiązujących przepisów prawa, jak też dowolność w działaniu gminy.

Zdaniem sądu nie jest jednak zasadny zarzut skargi dotyczący naruszenia procedury planistycznej w stopniu istotnym, a zatem takim, który powinien skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały. O ewentualnym naruszeniu trybu postępowania w sprawie uchwalenia planu nie świadczy to, że plan został uchwalony po podjęciu uchwały o stwierdzeniu jego zgodności ze zmienionym studium, w sytuacji gdy projekt planu poddany procedurze wynikającej z art. 17 – 19 ustawy o p.z.p. odnosił się do ustaleń studium sprzed zmiany uchwalonej w dniu 17 stycznia 2018 r. Skoro studium zostało zmienione w toku procedury planistycznej, to w dacie uchwalania planu rada gminy miała obowiązek stwierdzić zgodność uchwalanego planu z obowiązującym studium, co też uczyniła (wymóg wynikający z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Do naruszenia trybu uchwalania planu w tej sytuacji mogłoby dojść wówczas, gdyby treść uchwały istotnie różniła się od treści projektu planu poddanego procedurze, który przecież powinien być zgodny z treścią obowiązującego wówczas studium. Różnice takie mogłyby skutkować uznaniem, że uchwała została podjęta bez wymaganych uzgodnień, opinii i zapewnienia społeczeństwu możliwości uczestniczenia w procesie tworzenia tego aktu prawa miejscowego. Tymczasem choć treść uchwały (układ tekstu, użyte sformułowania) różni się od projektu planu wyłożonego po raz drugi w dniach od 15 grudnia 2017 r. do 10 stycznia 2018 r. do publicznego wglądu, a zarówno dokumenty planistyczne, jak też stanowisko organu nie wyjaśnia powodów tej różnicy, to jednak istota uchwalanego planu wyrażająca się w ustanowieniu zakazu jakiegokolwiek zabudowy na terenach o przeznaczeniu rolnym nie uległa zmianie. W projekcie w § 6 ust. 1 pkt 1 przewidziano zakaz realizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, w § 13 w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem 1R i 2R zawarto ustalenia o

zakazie lokalizacji specjalistycznych ferm chowu i hodowli zwierząt i drobiu, a także zakazie lokalizowania innych obiektów (z wyjątkiem stawów rybnych i zbiorników retencyjnych oraz urządzeń melioracji wodnych). W podjętej zaś uchwale wprowadzono w § 7 zakaz realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów odrębnych, zaś w § 10 dodatkowo zakaz zabudowy kubaturowej na terenach 1R i 2R (z wyjątkiem stawów ziemnych i zbiorników wodnych oraz liniowej infrastruktury technicznej) a w § 16 dla tych samych terenów zakaz zabudowy z wyjątkiem liniowej infrastruktury technicznej, stawów ziemnych i zbiorników wodnych oraz urządzeń melioracji dla potrzeb racjonalnej gospodarki rolnej. Oznacza to, że zarówno organy opiniujące i uzgadniające oraz jedyny podmiot zgłaszający uwagę do wykładanego projektu planu (tj. skarżąca spółka) wypowiadały się co do projektowanych rozwiązań nieróżniących się z uchwalonymi co do istoty.

Zarzut skarżącego, który nie kwestionuje zgodności wyłożonego do wglądu publicznego i przedstawionego do uzgodnień projektu planu z podjętą uchwałą w istocie sprowadza się do kwestionowania zgodności uchwały ze zmienionym w toku procedury planistycznej studium, a to jest kwestią oceny ewentualnego naruszenia zasad sporządzania planu, nie zaś trybu jego uchwalania.

Rada Gminy opiera swoje stanowisko o zgodności ustaleń zawartych w zaskarżonej uchwale z ustaleniami studium na tym, że zmiana studium uchwalona 17 stycznia 2018 r. stanowiła jedynie uszczegółowienie wcześniej obowiązujących ogólnych ustaleń w nim zawartych co do zagospodarowania terenów rolniczych. W uzasadnieniu uchwały z 9 maja 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu zagospodarowania wyjaśniono, że wskazany do opracowania teren jest zgodny ze studium w zakresie projektowanych funkcji i wyznaczonych kompleksów zabudowy. Oznacza to, że przy ocenie zgodności projektu z ustaleniami studium organ kierował się wyłącznie kwestią zachowania zgodności w zakresie projektowanych funkcji terenu, nie zaś ograniczeń w zakresie zagospodarowania.

W ocenie Sądu ustalenia uchwały dotyczące działki stanowiącej własność skarżącej spółki zostały podjęte z naruszeniem ustaleń studium, co powoduje, że uchwała została wydana z naruszeniem obowiązujących przepisów tj. art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 u.p.z.p.

Obowiązujące studium nie przewiduje rozwiązania polegającego na całkowitym zakazie zabudowy na terenach oznaczonych symbolem 2R (teren rolniczy). Ze studium zmienionego uchwałą Rady Gminy Joniec nr XXVIII/182/2018 z dnia 17 stycznia 2018 r. wynikają następujące ustalenia:

„Mając na uwadze ochronę środowiska, zrównoważony rozwój rodzinnych gospodarstw rolnych oraz dobro mieszkańców gminy i użytkowników działek rekreacji indywidualnej wyznacza się kierunki rozwoju intensywnej produkcji w zabudowie zagrodowej i fermach hodowlanych na terenie całej gminy:

- 1) Zmiana studium dopuszcza funkcjonowanie istniejących ferm hodowli i chowu zwierząt i drobiu w Józefowie i Popielźnie Górnym oraz chowu i hodowli w indywidualnych gospodarstwach rolnych na terenie gminy Joniec, bez względu na wielkość obsady, lecz bez możliwości powiększania hodowli.
- 2) Zmiana studium dopuszcza lokalizację nowych tradycyjnych gospodarstw rolnych o obsadzie do 40 DJP na obszarze Nadwkrzańskiego i Krysko-Jonieckiego Obszaru Chronionego Krajobrazu oraz o obsadzie do 60 DJP na pozostałym obszarze gminy Joniec w odległości 500 m od istniejącej i projektowanej zabudowy zagrodowej, mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy rekreacji indywidualnej.
- 3) Zmiana studium dopuszcza lokalizację nowych ferm hodowli i chowu zwierząt i drobiu do 210 DJP na terenie całej gminy w odległości 1000 m od istniejącej i projektowanej zabudowy zagrodowej, zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy rekreacji indywidualnej. Nie dopuszcza się lokalizacji ferm powyżej 210 DJP. Zagrody, które przestały pełnić funkcję produkcyjną mogą pełnić funkcję zabudowy jednorodzinnej lub letniskowej.

W celu ochrony rolniczej przestrzeni produkcyjnej ustala się:

- ograniczanie zabudowy nierolniczej na gruntach III kl. bonitacyjnej,
- ograniczenie zabudowy trwałych użytków zielonych,
- lokalizację zabudowy zagrodowej na terenach wyznaczonych w „Studium” pod zabudowę mieszkaniową, lokalizacja nowych siedlisk poza terenami zabudowanymi powinna mieć miejsce w uzasadnionych ekonomicznie przypadkach,
- lokalizację zabudowy jednorodzinnej i letniskowej na gruntach niższych klas bonitacyjnych wskazanych do zainwestowania i uzupełniania niezabudowanych działek zgodnie z rysunkiem „Studium”.

Oznacza to, że zmiana wprowadzona w dotychczasowej polityce gminy dotycząca kierunków zagospodarowania obszarów rolniczych odnosiła się wyłącznie do zagadnienia dotyczącego możliwości rozwoju chowu i hodowli w tradycyjnych gospodarstwach rolnych oraz w przemysłowych fermach chowu i hodowli zwierząt i drobiu (a ściślej ograniczeń rozwoju tego kierunku zagospodarowania i polityki rolnej).

Zmiana polityki jak wprost wskazano w studium nie dotyczyła pozostałych kierunków i zasad kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Dotychczasowe (niezmienione)

ustalenie w tym zakresie przewidywało ograniczenie zabudowy nierolniczej na gruntach III kl. bonitacyjnej, a w odniesieniu do lokalizacji nowych siedlisk poza terenami dotychczas zabudowanymi wskazano na potrzebę kierowania się uzasadnionymi ekonomicznie przypadkami.

Nie może być zatem wątpliwości, że choć dokonaną zmianą studium wprowadzono ograniczenia dotyczące produkcji rolniczej w zakresie chowu i hodowli przez wprowadzenie obiektywnego kryterium tj. zachowania określonej odległości od zabudowy mieszkaniowej, to jednak pozostawiono dopuszczalność na obszarach stanowiących tereny rolnicze lokalizowania budowli rolniczych, a także siedlisk rolnych z zabudową zagrodową. Zatem Gmina uchwalając niedawną zmianę studium, zaledwie 2 m-ce przed uchwaleniem planu, nie dostrzegała jeszcze konieczności przyjęcia tak rygorystycznego rozwiązania. Uchwalając plan miejscowy uznała już jednak za konieczne wyeliminowanie nie tylko uciążliwej zabudowy hodowlanej, ale i jakiegokolwiek zabudowy, która nie powoduje negatywnego oddziaływania na środowisko, życie i zdrowie ludzi, a służy racjonalnej gospodarce rolnej. Nie może być zatem wątpliwości, że rygorystyczne ustalenia zaskarżonej uchwały nie stanowią jedynie racjonalnie uzasadnionego doprecyzowania ustaleń studium, a zaprzeczenie wiążących Gminę kierunków zagospodarowania, mimo tego, że nie prowadzą do zmiany przeznaczenia terenu. W ocenie sądu dozwolone uszczegółowienie stanowić mogłyby ustalenia wprowadzające ograniczenia w zakresie lokalizowania zabudowy według ściśle określonych, racjonalnie uzasadnionych kryteriów, jak uczyniono to w odniesieniu do możliwości lokalizowania nowych gospodarstw specjalizujących się w hodowli czy też ferm hodowli i chowu zwierząt i drobiu, nie zaś wprowadzające całkowity zakaz zabudowy związanej przecież z gospodarką rolną.

Należy wskazać, że Gmina Joniec w toku postępowania sądowego nie przedstawiła żadnej argumentacji na poparcie zasadności wprowadzonego zaskarżoną uchwałą tak istotnego ograniczenia prawa własności. W oparciu o uzasadnienie do projektu uchwały, a także opracowanie ekofizjograficzne i analizę stanu zagospodarowania dla obszaru objętego planem można wnioskować, że zamiarem uchwałodawcy było podjęcie działań prewencyjnych zapobiegających lokalizowaniu na obszarze objętym planem nowych gospodarstw i ferm specjalizujących się w hodowli zwierząt i tym samym uchronienie społeczności lokalnej, a także środowiska i krajobrazu przez negatywnym oddziaływaniem tych przedsięwzięć, jak też zachowanie tradycyjnych gospodarstw rolnych i zachowanie obszaru typowo rolniczego, który dotychczas nie został poddany większemu przekształceniu. Gmina powołała się na potrzeby i

stanowisko społeczności zamieszkującej ten obszar wyrażone w ankietach, które wskazuje na zainteresowanie budową zagrodową, mieszkaniową jednorodzinną i rozwojem działalności typowo rolniczej (w tym specjalizacją w zakresie uprawy owoców miękkich), jak też agroturystyką.

Do zadań własnych gminy należy niewątpliwie zaspakajanie potrzeb zbiorowych wspólnoty, którą tworzą mieszkańcy gminy. Gmina powinna utrzymywać więc jakość życia mieszkańców i sukcesywnie ten standard podnosić. Interes publiczny i ład przestrzenny to oczywiście priorytety w polityce przestrzennej władz każdej gminy. Zatem regulacje planistyczne mające na celu utrzymanie i uporządkowanie ładu przestrzennego, zapewnienie ochrony zdrowia mieszkańców, utrzymanie standardów jakości ich życia oraz ochronę środowiska, wprowadzone zgodnie z regulacjami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587), a nadto przepisami szczególnymi, są bez wątpienia wskazane i uprawnione.

W okolicznościach niniejszej sprawy jednak wskazane priorytety nie uzasadniają rozwiązań tak dalece ograniczających prawo własności jak całkowity zakaz zabudowy co wyklucza sytuowanie na gruncie o przeznaczeniu rolniczym nawet obiektów pomocniczych związanych z prowadzoną tradycyjną gospodarką i produkcją rolniczą (np. silosy, wiaty na zboże, pomieszczenia na sprzęt rolniczy, itp.), a także możliwość „rolniczego” rozwoju, z którym wiąże się także potrzeba budowy zabudowań służących zarówno pracy, jak też celom mieszkaniowym rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne. Wprowadzenie zakazów nastąpiło więc bez racjonalnego uzasadnienia, gdyż stawiany cel, a więc zachowanie dotychczasowego sposobu wykorzystania terenów o przeznaczeniu rolniczym tj. upraw, nie wymagał wprowadzenia tak rygorystycznych zakazów, utrudniających, a nawet uniemożliwiających realizację racjonalnej produkcji rolnej (sprzeczność z zasadą proporcjonalności). Organ wprowadzając ograniczenia w zakresie prawa własności nieruchomości, o których przeznaczeniu decyduje, obowiązany jest do szczegółowego rozważenia interesu prywatnego jednostki i nie może poprzestać tylko na stwierdzeniu, że taki jest kierunek rozwoju gminy i oczekiwania społeczności mającej już zorganizowane zaplecze rolnicze. Kwestionowane ustalenia uchwały uwzględniają wyłącznie interes gminy i tych właścicieli nieruchomości rolnych, którzy bez przeszkód, nawet przy wprowadzonych ograniczeniach mogą rozwijać prowadzoną gospodarkę rolną, gdyż posiadają już

zabudowę zagrodową albo nieruchomości na terenie o takim przeznaczeniu, a pomijają zupełnie interes skarżącej spółki, która na obszarze planu posiada jedynie nieruchomość gruntową bez żadnej zabudowy i tak rygorystyczne ograniczenie spowoduje, że nie będzie mogła prowadzić racjonalnej gospodarki rolnej w zakresie upraw.

Wprowadzony bez racjonalnego uzasadnienia całkowity zakaz zabudowy dla terenu rolniczego stanowi o dowolności działań Gminy i naruszeniu zasady równości. Rada nie wykazała zatem, że realizacja polityki przestrzennej gminy, w tym jej założeń co do ograniczenia lokalizowania ferm hodowli zwierząt na terenie Gminy Joniec i zachowania tradycyjnej gospodarki rolnej, a także wspieranie rozwoju indywidualnych gospodarstw rolnych wymaga tak istotnego ograniczenia prawa własności. Zakwestionowane w skardze ustalenia uchwały zawarte w § 10 pkt 2, § 16 ust. 2 pkt 1, § 16 ust. 3 w zakresie w jakim nakazano zachowanie w całości terenu 2R jako biologicznie czynnego, w odniesieniu do działki stanowiącej własność skarżącej spółki zostały wprowadzone z naruszeniem art. 1 ust. 2 pkt 7 i 9 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. w zw. z art. 140 k.c. oraz art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

Skarżąca nie ma racji kwestionując ustalenie zawarte w § 7 ust. 1 pkt 1 uchwały ze względu na sprzeczność ustaleń uchwały z przepisami odrębnymi tj. przepisami rozporządzenia Wojewody Mazowieckiego nr 22 z dnia 15 kwietnia 2005 r. w sprawie Krysko-Jonieckiego Obszaru Chronionego Krajobrazu. We wskazanej jednostce redakcyjnej wskazano obowiązujący na terenie objętym planem zakaz wynikający z rozporządzenia wojewody, bez wyjaśnienia, że w rozporządzeniu przewidziano wyjątki od tego zakazu. Nie stanowi to ani o braku spójności uchwały, ani o naruszeniu przepisów odrębnych. Z § 3 ust. 2 rozporządzenia wynika, że zakaz realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko nie dotyczy m.in. przedsięwzięć bezpośrednio związanych z rolnictwem i przemysłem spożywczym. To jednak, że organ właściwy do określenia obowiązujących na terenie obszaru chronionego zasad ustala odstępstwa od zakazu zabudowy oceniając dopuszczalność zabudowy wyłącznie z punktu widzenia potrzeb ochrony tej formy ochrony przyrody, nie oznacza braku możliwości wprowadzenia ograniczeń lub zakazów przez gminę w ramach jej uprawnień. Naruszeniem przepisów odrębnych byłoby wprowadzenie ustaleń zezwalających na lokalizowanie zabudowy na terenie tej formy przyrody, znajdującej się w obszarze objętym planem, gdyby rozporządzenie Wojewody nie przewidywało żadnych odstępstw od zakazów zabudowy. Taka sytuacja w

przedmiotowej sprawie nie zachodzi. Z tego względu nie zasługiwał na uwzględnienie także zarzut dotyczący niezgodności z przepisami odrębnymi § 10 pkt 1 uchwały.

Nie zasługiwało na uwzględnienie żądanie wyeliminowania ustalenia zawartego w § 16 ust. 1 uchwały, gdyż ustalenie o przeznaczeniu terenów rolniczych do produkcji rolniczej związanej z racjonalną gospodarką rolną nie powoduje ograniczenia prawa własności w sposób sprzeczny z przepisami prawa, ani z przekroczeniem władztwa przez Gminę. Żądanie stwierdzenia nieważności § 12 pkt 4 uchwały nie zostało uwzględnione, gdyż strona skarżąca nie wyjaśniła powodów żądania, ani nie wykazała na czym polega ewentualne naruszenie.

Sąd nie zanegował zatem uprawnień gminy do kształtowania polityki rozwoju, niemniej jej realizacja w zakresie władztwa planistycznego, musi opierać się na przejrzystych i racjonalnych założeniach. Przyjęty zakaz zabudowy prowadzi do ograniczenia możliwości prowadzenia racjonalnej działalności rolniczej, każdej, a więc również tej zgodnej z aktualnie przyjętą polityką gminy. Wyeliminowano możliwość rolniczego rozwoju przez zakaz budowy obiektów i urządzeń służących produkcji rolnej. Mając powyższe na uwadze sąd na podstawie art. 147 § 1 i art. 151 P.p.s.a. orzekł jak w sentencji. O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 P.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem świadczy:
sekretarz sądowy
Magdalena Wolkowiak