

"BIP" 03.11.2015r.
obrotu nr 51
Rada Gminy Wieczfnia Kościelna

PROJEKT

Uchwała Nr /

Rady Gminy Wieczfnia Kościelna

z dnia

w sprawie odpowiedzi na skargę wniesioną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie przez Pana Witolda Ludwińskiego, reprezentowanego przez pełnomocnika radcę prawnego Artura Dołowego

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015r. poz. 1515) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012r. poz. 270 ze zm.) Rada Gminy Wieczfnia Kościelna uchwala, co następuje:

§ 1

Postanawia się wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie odpowiedź na skargę złożoną przez Pana Witolda Ludwińskiego, reprezentowanego przez radcę prawnego Artura Dołowego na uchwałę Nr V/28/2015 Rady Gminy Wieczfnia Kościelna z dnia 22 lipca 2015 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wieczfnia Kościelna, wnosząc o jej oddalenie z powodów wskazanych w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

§ 2

Wykonanie uchwały, w tym udzielenie odpowiedzi na skargę, jej podpisanie oraz przekazanie akt sprawy do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego powierza się Wójtowi Gminy Wieczfnia Kościelna.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

inż. Tadeusz Sieński

Kierownik Referatu
Gospodarki Komunalnej i Inwestycji
mgr inż. Mariusz Gębala

Kapturczyk
WÓJT
mgr Jan Warecki

UZASADNIENIE

W odpowiedzi na skargę wniesioną przez Witolda Ludwińskiego, Uniszki Zawadzkie 62, 06-513 Wieczfnia Kościelna, reprezentowanego przez pełnomocnika radcę prawnego Artura Dołowego, ul. Warszawska 4, 06-400 Ciechanów (zwanego dalej "skarżącym") z dnia 5 października 2015 r., organ wnosi o jej oddalenie w całości.

W pierwszej kolejności organ podnosi, że skarżący zastosował nieprawidłowy zakres zaskarżenia. Skarżący jest właścicielem działki nr 247 w Kuklinie, na której prowadzi działalność rolniczą związaną z produkcją drobiu, natomiast wskazany przez niego zakres zaskarżenia dotyczy całej miejscowości Kuklin.

Ponadto, odnosząc się do pozostałych zarzutów zawartych w skardze, organ podnosi następująco:

Legitymację czynną do skorzystania z uprawnień wskazanych w art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym skarżący oparł na prawie własności nieruchomości położonej w miejscowości Kuklin. Interes prawny skarżący wywodzi zatem wyłącznie z prawa własności. W tym miejscu należy wskazać, że na gruncie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym (dalej jako „usg”) należy odróżnić naruszenie interesu prawnego od naruszenia prawa. Komentowany przepis łączy legitymację skargową z naruszeniem „interesu prawnego lub uprawnienia”. Utrwalona linia orzecznicza stanowi, że dopuszczalność wezwania do usunięcia naruszenia, a następnie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego uzależniona jest od stwierdzenia naruszenia indywidualnej sytuacji prawnej (interesu prawnego lub uprawnienia) skarżącego, a nie od naruszenia prawa przez zaskarżony akt. Taka konstrukcja legitymacji do złożenia skargi wyklucza zaskarżenie na podstawie kryterium naruszenia obiektywnego porządku prawnego. Dla gwarancji poszanowania obiektywnego porządku prawnego przez organy wykonujące administrację publiczną została przyznana legitymacja złożenia skargi prokuratorowi, organizacji społecznej, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, a na podstawie przepisów ustaw samorządowych organom nadzoru. W razie, gdy uchwała organu gminy narusza przepisy prawa, po upływie ustawowego terminu wykorzystania kompetencji nadzorczej, legitymacje do złożenia skargi ma wojewoda, z zastrzeżeniem kompetencji regionalnej izby obrachunkowej (wyrok NSA z 8 grudnia 2009r., II OSK 1910/2008, wyrok NSA z 3 września 2004r., OSK 476/2004, wyrok WSA w Warszawie z 1 czerwca 2005 r., II SA/Wa 1928/2004, wyrok WSA w Olsztynie z 10 listopada 2006 r., II SA/OI 737/2009).

W przedmiotowej sprawie skarżący wywodzi swój interes prawny z prawa własności i konstytucyjnych norm jego ochrony, w sytuacji której uchwała Nr V/28/2015 z dnia 22 lipca 2015r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wieczfnia Kościelna (dalej jako „Studium”), w zakresie kontestowanym przez skarżącego dotyczy prowadzenia działalności rolniczej związanej z chowem i hodowlą drobiu. Należy podkreślić, że strona inicjująca postępowanie sądowe w trybie art.101 usg musi się wykazać nie tylko samym interesem prawnym, lecz również jego naruszeniem. Najczęściej podkreśla się, że *lex generalis*, czyli art. 50 ppsa przyznaje legitymację skargową osobie, która ma „ interes prawny we wniesieniu skargi”, podczas gdy art. 101 usg jako *lex specialis* stawia zasadniczo trudniejsze do spełnienia wymogi, albowiem wywodzi taką legitymację nie z samego interesu prawnego, ale dopiero z jego naruszenia.

W zakresie braku interesu prawnego w danej sprawie organ podnosi, że orzecznictwo sądowe w tych sprawach wskazuje, że naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia postanowieniami studium, może mieć miejsce jedynie w sytuacji, kiedy przy uchwalaniu studium zostałyby naruszone zasady sporządzania studium, w sposób istotny tryb sporządzania lub właściwości organów w tym zakresie. Tak np. orzekł NSA w wyroku z 26 sierpnia 2011 r., sygn.akt II OSK 1027/11. NSA rozpatrując skargę podkreślił, iż uchwały w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jakkolwiek mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego na podstawie

art.101 ustawy o samorządzie gminnym, jednak prawdopodobieństwo uwzględnienia takiej skargi jest niewielkie. Wynika to z faktu, że studium nie jest aktem prawa miejscowego, jest aktem wewnętrznie obowiązującym jedynie organy gmin. Zatem jedynie pośrednio może wpływać na prawa i obowiązki podmiotów spoza systemu organów administracji publicznej. Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia, o którym mowa w art. 101 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym postanowieniami studium, może mieć miejsce jedynie w sytuacji, kiedy przy uchwalaniu studium zostałyby naruszone zasady sporządzania studium, istotnie tryb sporządzania lub właściwość organów w tym zakresie. Ustalenia studium dopóki nie zostaną w odpowiedniej formie uwzględnione w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, nie mogą stanowić podstawy do wydawania decyzji administracyjnych, bowiem studium nie jest źródłem prawa.

W przedmiotowej sprawie organ wyraźnie podkreśla, że mając na uwadze nawet najnowsze orzecznictwo sądowe w naszym przypadku nie doszło do naruszenia interesu prawnego skarżącego gdyż:

- 1) nie wprowadzono całkowitego zakazu tylko uzasadnione ograniczenia chowu i hodowli zwierząt,
- 2) nie naruszono zasady równości właścicieli sąsiednich działek (ograniczenia są na wszystkich działkach, a nie tylko skarżącego),
- 3) nie ma postanowień niedookreślonych i powodujących niepewność co do przyszłego przeznaczenia gruntu

Dlatego nawet gdyby przyjąć, że samo legitymowanie się prawem własności daje skarżącemu przymiot strony, to przepis art. 101 ustawy o samorządzie gminnym wymaga naruszenia jego interesu prawnego, a to w skardze nie zostało wykazane.

Należy podkreślić że działka skarżącego nr 247 leży na terenie objętym obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego uchwalonym UCHWAŁĄ NR XIX/150/2013 RADY GMINY WIECZFNIA KOŚCIELNA z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów lokalizacji elektrowni wiatrowych na terenie Gminy Wieczfnia Kościelna.

Według ustaleń tego planu działka posiada następujące przeznaczenie:

RU – Tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych

Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem RU dopuszcza się lokalizację min. budynków inwentarskich, w tym ferm drobiu, bydła i trzody chlewnej. Utrzymuje się istniejące obiekty chowu i hodowli, w przypadku ich rozbudowy łączna wielkość chowu i hodowli nie może przekroczyć 130 DJP

R – tereny rolne

W terenach tych dopuszcza się lokalizację: zieleni śródpolnej, budowli rolniczych, urządzeń melioracyjnych, drenaży oraz innych urządzeń mających na celu odprowadzenia wód opadowych i ochronę przed zalewaniem i podtapianiem terenów rolnych, dopuszcza się lokalizację placów i dróg oraz urządzeń i sieci infrastruktury technicznej. Zakazuje się zalesień i lokalizacji budynków mieszkalnych.

W terenach rolnych – symbol planistyczny R, między innymi na działce nr ewid. 247 położonej w miejscowości Kuklin, występują strefy ochronne farmy wiatrowej: EWx i Ewy.

W strefie EWx zakazuje się lokalizacji budynków mieszkalnych, zalesień, zadrzewień i zakrzewień oraz obowiązują ustalenia wymienione powyżej w terenach rolnych - R.

W strefie EWy dopuszcza się lokalizację zalesień, zadrzewień i zakrzewień o funkcji izolacyjnej i ochronnej, niwelującej efekt migotania cieni oraz obowiązują ustalenia przypisane dla terenów rolnych – R.

Dlatego obecne uregulowanie studium w stosunku do działki nr 247 nie stanowi pogorszenia w stosunku do jej przeznaczenia w planie, a tym samym nie może stanowić naruszenie prawa.

Organ podkreśla że skarżący posiada już obiekt o wielkości przekraczającej 210 DJP. Ze skargi wynika, że ustalenia ograniczają możliwości jego dalszego działania w kierunku rozwoju prowadzonej działalności – realizacji prawa własności. Ponosi, że ustalenia (pkt. III) wykluczają możliwość realizacji tego typu przedsięwzięć na całym terenie gminy – co nie jest prawdą.

Należy zaznaczyć że na terenie gminy są obszary, w których skarżący może inwestować zatem nie ogranicza jego działania na terenie gminy.

W stosunku do zarzutu skargi nieprofesjonalnego określenia przyczyn wprowadzenia ograniczeń należy podnieść :

- a. Ograniczenia wynikają z doświadczenia społecznego – oddziaływania uciążliwości powodowanych przez kurniki (np. zapach), które jakkolwiek nie są standaryzowane w obowiązującym prawie, tym niemniej są odbierane jako pogarszające warunki życia mieszkańców (powszechnie sygnalizowane – o czym świadczy duża ilość protestów społecznych.)
- b. Sytuacja ta wpływa też na fakt iż uciążliwości tego typu mogą wpływać negatywnie na możliwość rozwoju turystyki na terenie gminy – to według zamierzeń ma być dodatkowym źródłem dochodów mieszkańców.
- c. Wreszcie sąsiedztwo uciążliwego obiektu wyraźnie wpływa na wartość gruntów (tutaj mieszkaniowych) – obniżenie.
- d. W kwestii rozwoju gminy – lokalizacja tego typu obiektów lokowanych poza wyznaczonymi strefami w przyszłości ograniczy możliwość rozwoju (poszerzenia) terenów dla zabudowy mieszkaniowej – tu należy podnieść fakt, że również inni mieszkańcy mają prawo do realizacji swoich zamierzeń. I nie jest ważnym fakt, że ograniczenie to będzie wynikało z niedającego się jak na razie zmierzyć oddziaływania (choć plany wprowadzenia takiej „normy smrodowej” istnieją). Ważnym jest fakt rzeczywistego i normach społecznych stosowanego kryterium oceny oddziaływania.

W tym kontekście nieprawdziwy jest zarzut, że nie ma społecznego uzasadnienia dla wprowadzenia ograniczenia (o czym świadczy skala protestów społecznych). Podkreślić należy również kwestie norm społecznych – one są równe, zależnie od społeczności jednak ich stosowanie jest honorowane, głównie ze względu na dobro wspólnot lokalnych. Zwyczajowo też zwykle prowadzą do zrównania praw członków tych społeczności.

Zakaz rozbudowy kurników może wynikać z konieczności zachowania ładu przestrzennego. Ważna jest kwestia skali obiektu w odniesieniu do charakteru gminy – taki kurnik to już zabudowa przemysłowa. To, że strefa została wyznaczona to w zasadzie ukłon dla przedsiębiorców. Przy tym trzeba podkreślić, że część gminy (dla rozwoju turystyki) ma zachować charakter naturalny o krajobrazie rolniczym.

Studium stanowi dokument strategiczny jako wyraz woli społeczności lokalnej co do kształtowania przestrzeni, w której żyje – stąd wprowadzane ograniczenia wynikają bezpośrednio z potrzeb lokalnych. Co należy podnieść to fakt, że ustalenia te nie wykluczają możliwości działania w ogóle, nakładają jedynie pewne ograniczenia – nie o charakterze materialnym – bowiem nie wymagają ponoszenia nakładów przez skarżącego (co jest skargą sugerowane).

Ponadto organ podnosi, że prawo własności nie jest prawem nie ograniczonym. Zgodnie z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 140 kc ograniczenia takiego prawa można dokonać ale jedynie w drodze ustawy. Właśnie ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest jedną z takich ustaw szczególnych, wyznaczających granice władania rzeczą przez właściciela.

Poza brakiem naruszenia interesu prawnego, skarżący nie wykazał konkretnych przepisów prawa, których naruszenie Rada Gminy dokonała, co powinno skutkować według skarżącego uwzględnieniem jego skargi. Przepis art. 147 § 1 ppsa stanowi, iż dla uwzględnienia skargi niezbędne jest podjęcie jej z naruszeniem prawa. Praktyka orzecznicza oprócz naruszenia prawa wymaga aby to było „istotne” naruszenie. Wprawdzie organ nie kwestionuje okoliczności, iż kwestia istotności naruszenia prawa pozostawiona jest do oceny sądu administracyjnego, to jednak pragnie podnieść, że zaskarżona uchwała była przedmiotem rozpatrywania przez organ nadzoru, tj. Wojewodę Mazowieckiego, w trybie art. 91 usg. Przepis ten w ust.1 zakłada, że uchwała sprzeczna z prawem jest nieważna. W ust. 5 tego przepisu znajduje się odpowiednie odesłanie do kodeksu postępowania administracyjnego. Przy tym postępowaniu można rozważać podnoszone przez skarżącego naruszenie przepisu art. 8 w zw. z art. 11 k.p.a. (jako obecne podstawy zaskarżenia w skardze).

Jednakże, mimo bardzo merytorycznego i profesjonalnego w ostatnich czasach sprawdzania uchwał planistycznych przez Wojewodę Mazowieckiego i zgłaszanych mu już na tym etapie tych samych zarzutów co obecnie w skardze, organ nadzoru nie dopatrzył się sprzeczności z prawem.

Z wyżej wskazanych powodów, podnoszone w skardze naruszenie przepisu art. 8 w zw. z art.11 kpa nie mają zastosowania w przedmiotowym postępowaniu.

Nadto, pozostałe zarzuty do zaskarżonej uchwały, czyli naruszenie art. 1, art. 3, art. 9 w zw.z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowią katalog zadań własnych gminy i są przepisami ogólnymi, których przytoczenie absolutnie nie pozostaje w łączności z uzasadnieniem skargi na wskazanie, jakie konkretnie przepisy prawa zostały w stosunku do skarżącego naruszone. Przymiot ogólności zawierają także przytoczone przepisy Konstytucji RP i art.140 kc.

Zdaniem organu, sąd administracyjny jest sądem prawa i wnioskowanemu stwierdzeniu nieważności uchwały należy przypisać naruszenie konkretnych przepisów prawa, co w danym przypadku nie zostało przez skarżącego wykazane i w danej sprawie nie zachodzi.

Powyższe znajduje również odniesienie do kwestii zarzutu stawianego przez skarżącego, dotyczącego przyjętej w Studium minimalnej odległości od zabudowy, w odniesieniu do nowych ferm hodowli drobiu i trzody chlewnej, bądź rozbudowy ferm istniejących na terenach chronionych przyrodniczo. Organ zachował zasadę praw nabytych w stosunku do istniejących ferm, natomiast przy nowych planowanych fermach wprowadził nowe uregulowania.

Zróżnicowaniem możliwości lokalizacji ferm hodowli drobiu, trzody chlewnej, w zależności od odległości zabudowy mieszkaniowej, należy upatrywać w przysługującym organowi władztwie planistycznym. Zastosowane rozwiązania w treści Studium mają przede wszystkim zapewnić zrównoważony rozwój Gminy Wieczfnia Kościelna, a także ochronę środowiska naturalnego. Przyczyni się do tego ograniczenie i usystematyzowanie rozwoju ferm hodowli drobiu i trzody chlewnej.

Wobec powyższych okoliczności, organ wnosi jak na wstępie.

WÓJT
mgr Jan Warecki

Załączniki:

- 1) Odpis odpowiedzi na skargę – 2 egz.
- 2) Akta sprawy