

Sygn. akt II OSK 1494/21

BRM. 0004. 92. 8020

19.06.2024 r. *Jan*

NSA
2024.05.19 09:28:03
GD PIS
Signer:
CN=NSA
C=PL
O=Naczelny Sąd Administra
2.5.4.97-VATPL-52515680
Public key:
RSA2048 bits



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

BIURO RADY MIASTA w Jastrzębiu-Zdroju	
wpł. dnia	2024 -06- 19
podpis	<i>DUP</i>

Dnia 23 maja 2024 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Jerzy Siegień
Sędziowie: sędzia NSA Tomasz Bąkowski
sędzia del. WSA Grzegorz Rząsa (spr.)
Protokolant: starszy asystent sędziego Izabela Kucharczyk-Szczerba

po rozpoznaniu w dniu 23 maja 2024 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach
z dnia 12 stycznia 2021 r. sygn. akt II SA/GI 1007/20
w sprawie ze skargi
na uchwałę Rady Miasta Jastrzębie-Zurój
z dnia 26 września 2019 r. nr XV.95.2019
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1) uchyla zaskarżony wyrok i stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w odniesieniu do:

- § 6 pkt 6 w części obejmującej zwrot: „w szczególności działalności rolniczej z zakresu chowu i hodowli zwierząt”;
- § 6 pkt 8;
- § 13 ust. 1 pkt 2;
- § 13 ust. 2 pkt 5 w części obejmującej zwrot „związane z działalnością rolniczą”;

2) oddala skargę w pozostałej części;

3) oddala skargę kasacyjną w pozostałej części;

4) zasądza od Miasta Jastrzębie-Zdrój na rzecz kwotę 1407
(jeden tysiąc czterysta siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Monika Chura
inspektor sądowy

UZASADNIENIE

1. Wyrokiem z 12 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/GI 1007/20, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (dalej: „WSA w Gliwicach”) oddalił skargę (dalej: „skarżąca”, „skarżąca kasacyjnie”) na uchwałę Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 26 września 2019 r., nr XV.95.2019 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: „Uchwała”, „Plan miejscowy”).
2. Wyrok ten został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.
 - 2.1. Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój (dalej: „Rada”) podjęła 26 września 2019 r. uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Rolniczej w Jastrzębiu-Zdroju oznaczonego symbolem Bz93.
 - 2.2. W skardze do WSA w Gliwicach, powyższej uchwale zarzucono naruszenie: art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm., dalej: „u.p.z.p.”); art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 i art. 15 ust. 1 u.p.z.p. poprzez uchwalenie spornego planu w sposób niezgodny z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Jastrzębie-Zdrój uchwalonego uchwałą nr XXIX/615/2005 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 24 lutego 2005 r., ze zmianą przyjętą uchwałą nr IV/34/2006 z dnia 28 grudnia 2006 r. (dalej: „Studium”) w zakresie: ust. 2.1.2 pkt 4, ust. 2.2.4 pkt 1 i 2, ust. 2.3.2 tiret 7, ust. 2.4 pkt 3 tiret 3 Studium; art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1027 ze zm., dalej: „ustawa o izbach rolniczych.”) w związku z art. 17 pkt 6 lit. b tiret 2 u.p.z.p.; art. 15 ust. 2 pkt 3 i 6 u.p.z.p. w związku z art. 72 ust. 1 pkt. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r., poz. 1396 ze zm., dalej: „p.o.ś.”) oraz art. 1 ust. 3 u.p.z.p. W uzasadnieniu wskazano, że skarżąca jest współwłaścicielką nieruchomości położonej przy w Jastrzębiu-Zdroju, tj. działki Przedmiotowa działka objęta jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego przyjętego uchwałą Rady z dnia 22 marca 2007 r., nr VII/71/2007 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu jednostki Bzie o symbolu roboczym Bz77 w Jastrzębiu Zdroju i objęta jest oznaczeniem 10 MNU (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa usługowa). Na działce skarżącej posadowiony jest dom jednorodzinny, położony ok. 15 m od działki objętej planem, na której prowadzona jest działalność rolnicza.

Zdaniem skarżącej postanowienia Planu miejscowego zintensyfikują uciążliwości związane z prowadzoną w sąsiedztwie działalnością, bowiem umożliwiają hodowlę zwierząt w ilości nieprzekraczającej 210 DJP (duże jednostki przeliczeniowe inwentarza), stwarzając możliwość przemysłowej hodowli rolniczej i jednocześnie stwarzając możliwość wystąpienia zagrożeń wynikających z immisji, w tym odorowych, spowodowanych przez taką działalność, która nie była dotychczas dopuszczona na terenie objętym zaskarżonym planem.

2.3. W odpowiedzi na skargę wniesiono o odrzucenie skargi, kwestionując interes prawny skarżącej, ewentualnie o jej oddalenie.

2.4. WSA w Gliwicach, wskazanym na wstępie wyrokiem z 12 stycznia 2021 r. nie uwzględnił skargi. Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, że Sąd pierwszej instancji podzielił w całości stanowisko prezentowane przez organ w odpowiedzi na skargę. Na wstępie wyjaśniono, że nieruchomości skarżącej znajduje się poza obszarem objętym Planem miejscowym, jednak jego postanowienia mogą oddziaływać na prawo własności posiadanej przez nią nieruchomości. W odniesieniu do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., zdaniem Sądu pierwszej instancji, nie można mówić o występowaniu na tym terenie różnych wykluczających się funkcji, nadto na załączniku graficznym do Uchwały znajdują się wyraźne linie rozgraniczające podstawowe funkcje przewidziane dla tego terenu. W kwestii uchwalenia Planu miejscowego w sposób niezgodny z ustaleniami Studium poprzez zwiększenie funkcji uciążliwych, sprzecznych z docelową funkcją terenów, Sąd pierwszej instancji podzielił m. in. argumentację zamieszczoną w uzasadnieniu Uchwały. WSA w Gliwicach nie podzielił również zarzutu naruszenia art. 5a ust. 1 ustawy o izbach rolniczych w związku z art. 17 pkt 6 lit. b tiret 2 u.p.z.p., albowiem plan miejscowy nie jest aktem z zakresu rolnictwa. Za bezzasadny uznano również zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 3 i 6 u.p.z.p. w związku z art. 72 ust. 1 pkt 6 p.o.ś. Podkreślono, że przy ocenie zgodności postanowień zawartych w Uchwale z obowiązującymi regulacjami prawnymi w polu widzenia należy mieć szczególny charakter terenu, dla którego plan został opracowany, jak również to, że stanowi on pewną jednorodną całość. W odniesieniu do zarzutu braku odpowiednich przepisów w Planie miejscowym dotyczącym ograniczenia hałasu i zapobieganiu pogorszenia warunków akustycznych na sąsiednich terenach mieszkaniowych podniesiono w zaskarżonym wyroku, że powyższy zarzut nie odwołuje się do naruszenia konkretnej regulacji prawnej, a sprowadza się do prezentacji określonego

stanowiska wynikającego z zasad doświadczenia życiowego. Podobnie, w odniesieniu do postanowień Planu miejscowego dotyczących zieleni izolacyjnej niezapewniającej w sposób prawidłowy ochrony i izolacji oraz nieprecyzyjnego określenia minimalnej liczby miejsc parkingowych w stosunku do każdej z przewidzianych planem funkcji podniesiono, że zarzuty te nie wskazują, które normy prawne zostały naruszone, a tym samym nie dają podstawy dla uwzględnienia wniesionej skargi. Dodatkowo specyfika terenu objętego postanowieniami planu jest taka, że problematyka miejsc parkingowych nie odgrywa tu istotniejszej roli. W kwestii zarzutu naruszenie art. 1 ust. 3 u.p.z.p. podniesiono, że z akt administracyjnych wynika, że przed przyjęciem uchwały podejmowano działania zmierzające do wyjaśnienia spornych kwestii i rodzących się niejasności (zorganizowano próbę mediacji między inwestorem a okolicznymi mieszkańcami). Zdaniem WSA w Gliwicach organy administracji w polu widzenia miały interesy wszystkich zainteresowanych stron i podejmowały działania zmierzające do rozwiązania konfliktowej sytuacji.

3. Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożyła _____, zaskarżając go w całości, zarzucając mu na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a.:

I. naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez błędną wykładnię, a to:

- 1) art. 5a ust. 1 ustawy o izbach rolniczych w zw. z art. 17 pkt 2 oraz art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz w zw. z art. 134 § 1 p.p.s.a, poprzez błędną interpretację wskazanych przepisów skutkującą uznaniem, iż nie stanowią one podstawy do zasięgnięcia opinii właściwej miejscowo izby rolniczej w niniejszej sprawie, niezasadnie przyjmując, że przepis ten dotyczy tylko aktów prawa miejscowego z zakresu rolnictwa, uznając że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem planistycznym a nie aktem z zakresu rolnictwa, podczas gdy przepis ten wskazuje, że zasięgnięcie opinii izby rolniczej jest obowiązkowe w przypadku uzgadniania projektów aktów prawa miejscowego, w tym planów zagospodarowania przestrzennego, których uregulowania dotyczą rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, co skutkowało niezwróceniem się do właściwej miejscowo izby rolniczej celem zasięgnięcia stosownej opinii co do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a to z kolei stanowi istotne naruszenie formalnego trybu prowadzenia prac planistycznych, które skutkować powinno nieważnością uchwały;
- 2) art. 2 ust 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1387 ze zm., dalej: „u.p.d.o.f.”) w zw. z art. 20 ust. 1

w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., poprzez błędną wykładnię sprowadzającą się do uznania, iż przepis ten należy interpretować tak, iż zaliczenie fermowej hodowli i chowu drobiu do działu specjalnego produkcji rolnej prowadzi do zmiany rolniczego charakteru działalności w działalność o charakterze przemysłowym i produkcyjnym, co w konsekwencji skutkowało naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez przyjęcie planu zagospodarowania przestrzennego niezgodnego ze Studium i dopuszczeniem na terenie oznaczonym symbolem 1P/U funkcji wzajemnie się wykluczających, o innych zasadach zagospodarowania i różnym przeznaczeniu, tj. funkcję produkcyjną i produkcyjno-usługową oraz rolniczą.

II. naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez jego niezastosowanie, a to:

1) art. 5 a ust. 1 ustawy o izbach rolniczych w zw. z art. 17 pkt 2 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 134 § 1 p.p.s.a., poprzez niezastosowanie wskazanych przepisów w sytuacji gdy zasięgnięcie opinii właściwej izby rolniczej w trakcie procedury planistycznej było obowiązkowe, z uwagi na fakt iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dotyczył rolnictwa, przez co doszło do naruszenia trybu sporządzania Planu miejscowego, które należało uznać za istotny, a w konsekwencji skutkujące nieważnością zaskarżonej uchwały,

2) art. 20 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 4 i art. 15 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1, 3, 6 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., poprzez niezastosowanie przez WSA w Gliwicach wskazanych przepisów mimo, iż wszechstronna analiza sprawy powinna prowadzić do przyjęcia, że organ administracji publicznej przyjął w zaskarżonym planie miejscowym na jednym terenie, wzajemnie się wykluczające funkcje podstawowe (produkcyjną i rolną), oraz dopuścił funkcję mieszkaniową i zabudowę związaną z produkcją rolną, mimo iż powinny być one rozgraniczone liniami rozgraniczającymi, z uwagi na różne przeznaczenie i inny sposób zagospodarowania, wprowadził w planie miejscowym postanowienia nieprecyzyjne i uniemożliwiające jednoznacznie zrekonstruowanie skonkretyzowanych zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu objętego granicami planu, a ponadto dopuścił się naruszeń w procedurze planistycznej i uchwalił plan miejscowy sprzeczny ze Studium, nadużywając swoich kompetencji i próbując ominąć ograniczenia nakładane przez Studium, a wszystkie te uchybienia powinny prowadzić do stwierdzenia istotnych naruszeń i unieważnienia zaskarżonej uchwały,

3) art. 1 ust. 2 pkt 7 w zw. z art. 1 ust. 3 w zw. z art. 3 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 140 i 144 Kodeksu cywilnego oraz w zw. z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a w konsekwencji błędne uznanie, przez Sąd I Instancji że nie doszło do przekroczenia granic władztwa planistycznego przez organ administracji publicznej, że organ obiektywnie i prawidłowo wyważył interesy publiczne i interesy prywatne i podejmował działania zmierzające do rozwiązania sytuacji konfliktowej, podczas gdy w rzeczywistości doszło do uchwalenia Planu miejscowego naruszającego prawo własności skarżącej i okolicznych mieszkańców i nieuzasadnionego preferowania uprawnień właściciela nieruchomości objętej zaskarżonym Planem miejscowym;

III. naruszenia przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, a to:

1) art. 134 § 1 i art. 135 p.p.s.a w zw. z art. 28 u.p.z.p. w zw. z art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm., dalej: „u.s.g.”) - w zakresie, w jakim Sąd I Instancji błędnie uznał, że do uwzględnienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. konieczne jest powiązanie zarzutów skargi z naruszeniem własnego, indywidualnego interesu prawnego, którego skarżąca miała nie posiadać w odniesieniu do pewnych zarzutów skargi, zaś w sprawie nie doszło do takich naruszeń art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (czy innych przepisów, wobec niezwiązania Sądu I Instancji zarzutami i podstawą prawną skargi), które należałoby uwzględnić z urzędu i które skutkowałyby stwierdzeniem nieważności zaskarżonego planu miejscowego;

2) art. 141 § 4 w zw. z art. 133 § 1, art. 134 § 1 oraz 135 w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 6 k.p.a. poprzez:

a) niewłaściwe, nieodpowiadające rygorom określonym w tym przepisie uzasadnienie wyroku Sądu I Instancji, cechujące się lakonicznością, brakiem wskazania pełnej podstawy prawnej rozstrzygnięcia, powoływaniem się na bliżej niesprecyzowaną argumentację organu administracji i przyjmowania jej jako swojej, bez wytłumaczenia jakie konkretnie argumenty WSA w Gliwicach przyjął i na podstawie jakiego przepisu, uniemożliwiająca pełne poznanie przez stronę motywów jakimi kierował się Sąd I Instancji przy wyrokowaniu co uniemożliwia również kontrolę instancyjną wyroku,

b) brak odniesienia się w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku do wszystkich zarzutów i argumentów i dokumentów przedstawionych przez skarżącą w skardze

do WSA w Gliwicach i osobistej repliki skarżącej na odpowiedź na skargę, podczas gdy obowiązek ustosunkowania się do wszystkich podniesionych w skardze zarzutów, wobec utrwalonej w tej kwestii linii orzeczniczej sądów administracyjnych jest niepodważalny, natomiast właściwe rozważenie wszystkich argumentów skarżącej pozwoliłoby na ustalenie, iż Gmina nie wykazała prawidłowości rozwiązań planistycznych,

c) poprzez nienależyte wykonanie obowiązku kontroli, wyrażające się w nierozpoznananiu istoty sprawy i dokonaniu oceny prawnej bez uwzględnienia w sposób wszechstronny akt sprawy, na podstawie których WSA w Gliwicach winien był orzekać, w szczególności polegające na nierozważeniu szeregu argumentów podnoszonych przez skarżącą a dotyczących charakteru obszaru objętego zaskarżonym Planem miejscowym czy okoliczności dotyczących rozpatrywania przez organ administracji publicznej interesów publicznych i prywatnych skarżącej i innych mieszkańców;

3) art. 106 § 3 p.p.s.a. poprzez pominięcie dokumentów załączonych do skargi oraz do osobistej repliki skarżącej na odpowiedź na skargę, potwierdzających prawdziwość podnoszonych przez skarżącą argumentów, a przedmiotowe naruszenie przepisów prawa procesowego miały istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż gdyby WSA w Gliwicach dokonał prawidłowej analizy sprawy i prawidłowo przeprowadziłby postępowanie, to doszedłby do wniosku, iż zastosowane w planie miejscowym rozwiązania są nieadekwatne do rzeczywistego stanu rzeczy oraz że dokument pt. „Prognoza oddziaływania na środowisko ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ulicy Rolniczej w Jastrzębiu-Zdroju oznaczonego symbolem Bz93” na którym opiera się zaskarżony plan miejscowy sporządzony został w sposób nierzetelny i nieadekwatny do rzeczywistego stanu rzeczy oraz zauważyłby, iż organ wiele kwestii wszechstronnie nie rozważył zgodnie z podstawowymi zasadami uregulowanymi w u.p.z.p., wobec czego nie przyjąłby ustaleń organu, co z kolei przełożyłoby się na stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

Na podstawie przywołanych zarzutów, skarżąca kasacyjnie wniosła o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku WSA w Gliwicach i uwzględnienie skargi poprzez stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, a w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm prawem przepisanych; ewentualnie uchylenie w całości zaskarżonego wyroku WSA

w Gliwicach i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania z pozostawieniem mu orzeczenia o kosztach postępowania, w tym kosztach zastępstwa procesowego w postępowaniu przed WSA i w postępowaniu ze skargi kasacyjnej przed Naczelnym Sądem Administracyjnym według norm przepisanych. Jednocześnie skarżąca kasacyjnie wniosła o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

4. Na rozprawie 23 maja 2024 r. pełnomocnik Miasta Jastrzębie – Zdrój wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej.

5. Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

5.1. Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie, ale nie wszystkie podniesione w niej zarzuty okazały się zasadne.

5.2. W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania (art. 183 § 1 p.p.s.a.). W rozpatrywanej sprawie nie występują, wskazane w art. 183 § 2 p.p.s.a., przesłanki nieważności postępowania sądownoadministracyjnego.

5.3. Bezzasadne okazały się zarzuty skargi kasacyjnej dotyczące treści uzasadnienia zaskarżonego wyroku, zawarte w punkcie III.2 *petitum* skargi kasacyjnej, w tym zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. Otóż zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. może stanowić skuteczną podstawę kasacyjną wówczas, gdy uzasadnienie kontrolowanego wyroku nie zawiera obligatoryjnych elementów, wskazanych w tym przepisie albo zostało sporządzone w ten sposób, że nie pozwala na kasacyjną kontrolę orzeczenia (por. np. wyrok NSA z 11 października 2022 r., sygn. akt II OSK 1462/21, CBOSA). Równocześnie należy podkreślić, że za pomocą zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. nie można kwestionować ocen prawnych zawartych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. W szczególności, okoliczność, że stanowisko zajęte przez Sąd pierwszej instancji jest odmienne od prezentowanego przez stronę wnoszącą skargę kasacyjną, nie oznacza, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wady konstrukcyjne, mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy oraz nie poddaje się kontroli kasacyjnej (por. np. wyrok NSA z 20 grudnia 2022 r., sygn. akt II OSK 2315/21, CBOSA). Przenosząc te uwagi na grunt niniejszej sprawy należy, po pierwsze, stwierdzić, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku WSA w Gliwicach zawiera wszystkie obligatoryjne elementy, wskazane w art. 141 § 4 p.p.s.a. Po drugie, na podstawie uzasadnienia tego wyroku można ustalić, czym kierował się WSA w Gliwicach, oddalając skargę. Spełniona została zatem

podstawowa funkcja, jaką ma pełnić uzasadnienie wyroku (por. np. wyrok NSA z 29 sierpnia 2023 r. sygn. akt II OSK 2905/20, CBOSA). Po trzecie, okoliczność, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku w zasadniczej części rzeczywiście powieli argumentację zawartą w odpowiedzi na skargę nie determinuje *per se* naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a., a tym bardziej nie może być uznana za naruszenie mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

5.4. Bezzasadny okazał się również zarzut naruszenia art. 106 § 3 p.p.s.a. (pkt III.3 *petitum* skargi kasacyjnej). Zarzut ten nie został w sposób precyzyjny uzasadniony, ale z końcowego fragmentu uzasadnienia skargi kasacyjnej wynika (k. 124), że skarżąca odwołuje się tu przede wszystkim do kwestii uciążliwości w postaci m.in. hałasu i zapylenia, jakie generują instalacje zlokalizowane na terenie objętym planem. W tym miejscu trzeba zauważyć, że w zaskarżonym wyroku nie zakwestionowano, że wspomniane instalacje mogą być źródłem immisji w rozumieniu art. 144 k.c., co z kolei zdeterminowało uznanie, że skarżącej przysługuje interes prawny w zaskarżeniu Uchwały (s. 4 uzasadnienia zaskarżonego wyroku). Natomiast w postępowaniu dotyczącym oceny zgodności z prawem planu miejscowego nie jest możliwe dokonanie oceny, czy emisja hałasu lub pyłów przekracza przewidziane w przepisach odrębnych normy emisyjne. Zagadnienia te mogą być natomiast przedmiotem odrębnych postępowań administracyjnych prowadzonych przez właściwe organy ochrony środowiska. Jeżeli zaś chodzi o kwestię „Prognozy oddziaływania na środowisko”, to dokument ten stanowił element akt planistycznych i był tym samym uwzględniany w procesie oceny legalności Uchwały (art. 133 § 1 p.p.s.a.). Bezprzedmiotowe w takim przypadku jest odwoływanie się do art. 106 § 3 p.p.s.a., który to przepis dotyczy uzupełniających dowodów, które nie znajdują się jeszcze w aktach sprawy.

5.5. Bezzasadny okazał się również zarzut naruszenia art. 101 u.s.g. w zw. z art. 134 § 1 i art. 135 p.p.s.a. w zw. z art. 28 u.p.z.p. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, przewidziany w art. 101 ust. 1 u.s.g. wymóg naruszenia indywidualnego interesu warunkuje nie tylko samą dopuszczalność skargi, ale i determinuje również jej zakres oraz zakres ewentualnego rozstrzygnięcia. Innymi słowy, skarżący w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. może poddać kontroli tylko te postanowienia uchwały w sprawie studium lub planu miejscowego, które w realiach danej sprawy naruszają jego indywidualny interes prawny lub uprawnienie. Stąd też w orzecznictwie przyjmuje się, że w postępowaniu toczącym się na podstawie art.

101 ust. 1 u.s.g. orzeka się jedynie w granicach interesu prawnego skarżącego (por. np. wyrok NSA z 20 grudnia 2023 r., sygn. akt II OSK 1881/22, CBOSA). Skarga oparta na art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma zatem charakteru swoistego *actio popularis*. W realiach niniejszej sprawy skarżąca swój interes prawny konsekwentnie wywodziła z prawa własności przysługującego jej względem wskazanej w skardze nieruchomości (art. 140 k.c. w zw. z art. 64 Konstytucji RP). Pomiedzy zarzutami skargi, a interesem prawnym strony skarżącej wywodzonym z prawa własności, musi zatem istnieć ścisły związek. Chodzi w szczególności o to, że skarżąca może kwestionować tylko te postanowienia planu miejscowego, których treść może negatywnie wpływać na wykonywanie prawa własności skarżącej. Przy czym dokonywanie kontroli legalności planu miejscowego w granicach wyznaczonych naruszeniem indywidualnego interesu prawnego skarżącego odnosi się nie tylko do zasad jego sporządzenia, ale także procedury planistycznej (por. np. wyrok NSA z 28 kwietnia 2016 r. sygn. akt II OSK 2992/14, CBOSA).

5.6. Bezzasadne okazały się również zarzuty naruszenia art. 5a ust. 1 ustawy o izbach rolniczych w związku z art. 17 pkt 6 lit. b tiret 2 u.p.z.p. Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy o izbach rolniczych, organy administracji rządowej w województwie oraz organy samorządu terytorialnego zasięgają opinii właściwej miejscowo izby o projektach aktów prawa miejscowego dotyczących rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, z wyjątkiem przepisów porządkowych. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, obowiązek opiniowania projektu planu miejscowego musi wynikać *expressis verbis* z przepisów ustawy. Obowiązku tego nie można domniemywać lub wyprowadzać w drodze wykładni rozszerzającej, tym bardziej, że chodzi o normę kompetencyjną ograniczającą, chronioną również konstytucyjnie, zasadę samodzielności gminy (art. 16 ust. 2 oraz art. 165 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z 3 ust. 1 u.p.z.p.). W kontekście art. 5a ust. 1 ustawy o izbach rolniczych warunkiem tego nie spełnia projekt planu miejscowego, który dotyczy ładu przestrzennego, a nie rolnictwa (por. np. wyrok NSA z 8 maja 2018 r., sygn. akt II OSK 2701/16, CBOSA).

5.7. Na uwzględnienie nie zasługiwały również zarzuty skargi kasacyjnej dotyczące naruszenia art. 15 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1, 3, 6 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Istota tych zarzutów sprowadza się do twierdzenia, że w zaskarżonym planie miejscowym na jednym terenie przyjęto funkcje podstawowe (produkcyjną i rolną) oraz dopuszczono funkcję mieszkaniową i zabudowę związaną z produkcją rolną.

Odnosząc się do tego zarzutu należy przede wszystkim zauważyć, że nie jest wykluczone wprowadzenie dla jednego terenu różnych funkcji, zarówno podstawowych, jak i uzupełniających, pod warunkiem, że funkcje te wzajemnie się nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne. Łączenie sprzecznych funkcji mogących na siebie niekorzystnie oddziaływać w ramach zagospodarowania jednego terenu może być uznane za niezgodne z zasadą ładu przestrzennego i dobrą praktyką planowania przestrzennego, tworzy bowiem rodzaj chaosu przestrzennego i może prowadzić do konfliktów społecznych (por. np. wyrok NSA z 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2209/19, CBOSA). Zarzut tego rodzaju należy zawsze rozpatrywać w odniesieniu do realiów danej sprawy, w tym specyfiki danego planu miejscowego. Zaskarżony w niniejszej sprawie plan miejscowy dotyczy niewielkiego terenu, już zabudowanego i stanowiącego pewną całość gospodarczą. Brak jest w takim przypadku sprzeczności między funkcją produkcyjną, magazynową, usługową oraz działalnością rolniczą w zakresie przemysłowej hodowli i chowu zwierząt gospodarskich (zob. § 13 ust. 1 Uchwały). Podobnie, nie ma sprzeczności w dopuszczeniu na takim terenie funkcji mieszkaniowej związanej z prowadzoną działalnością gospodarczą (§ 13 ust. 2 pkt 1 Uchwały).

5.8. Zasadny okazał się natomiast zarzut niezgodności Uchwały ze Studium, tj. zarzut naruszenia art. 9 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Według kierunków Studium, teren objęty Uchwałą to PU, PU, ITO (pkt 2.2.4) – tereny zabudowy produkcyjnej i produkcyjno – usługowej, z dopuszczeniem działalności w zakresie rzemiosła, napraw, drobnej produkcji, a także drobnego handlu detalicznego wytwarzanymi i magazynowanymi towarami. Dla tego terenu w Studium nie przewidziano natomiast działalności rolniczej (taka działalność jest przewidziana na innym obszarze Studium, oznaczonym symbolem R), w tym zwłaszcza działalności rolniczej polegającej na hodowli zwierząt. Wbrew temu, co przyjęto w zaskarżonym wyroku, chów i hodowla zwierząt, nawet jeśli przybiera znaczne rozmiary, w kontekście regulacji z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego jest działalnością rolniczą, a nie działalnością przemysłową. Po pierwsze, skoro w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym brak jest legalnej definicji „rolnictwa”, to należy odwołać się do powszechnego, ogólnego rozumienia tego terminu. W tym kontekście trzeba zauważyć, że przez „rolnictwo” rozumie się dział gospodarki zajmujący się hodowlą zwierząt i uprawą roślin (zob. np. <https://sjp.pl/rolnictwo>). Po drugie, w obowiązującym na datę uchwalenia

zaskarżonej Uchwały rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) rozrózniono tereny użytkowane rolniczo (R) oraz tereny zabudowy techniczno-produkcyjnej (P). Nie można zatem twierdzić, że zabudowa produkcyjna obejmuje również zabudowę pod działalność rolniczą. Po trzecie, z planowaniem przestrzennym ściśle związana jest ochrona gruntów rolnych (zob. art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.). W świetle zaś art. 2 ust. 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 82), gruntami rolnymi są nie tylko użytki rolne, ale grunty pod budynkami i urządzeniami służącymi do produkcji rolniczej, w tym do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych. Po czwarte, okoliczność, że przychody z działów specjalnych produkcji rolnej podlegają, co do zasady, opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych lub podatkiem dochodowym od osób prawnych, nie ma istotnego znaczenia z punktu widzenia planowania i zagospodarowania przestrzennego. Przychody z działów specjalnych produkcji rolnej, wyodrębnione z uwagi na mniejsze narażenie ich na skutki negatywnych zjawisk atmosferycznych (np. susza, przymrozki, podtopienia upraw), nie przestają być zresztą przychodami z działalności rolniczej (zob. np. art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych - t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 226). Jeżeli już pomocniczo odwoływać się do regulacji podatkowych w celu ustalenia pojęcia działalności rolniczej dla potrzeb planowania i zagospodarowania przestrzennego, to należy tu wskazać na ogólną definicję działalności rolniczej zawartą w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 333). Zgodnie z tym przepisem, za działalność rolniczą uważa się produkcję roślinną i zwierzęcą, w tym również produkcję materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcję warzywniczą, roślin ozdobnych, grzybów uprawnych, sadownictwa, hodowlę i produkcję materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcję zwierzęcą typu przemysłowego fermowego oraz chów i hodowlę ryb. Po piąte, w realiach niniejszej sprawy, również w kontekście art. 170 p.p.s.a., nie można pominąć ocen prawnych wyrażonych w wyroku NSA z 4 października 2017 r., sygn. akt II OSK 2296/16, CBOSA. Otóż wyrok ten został wydany w sprawie dotyczącej odmowy udzielenia pozwolenia na budowę na terenie objętym Uchwałą w okresie obowiązywania poprzedniego planu

miejscowego, tj. uchwały Nr VII/71/2007 Rady Miasta z dnia 22 marca 2007 r., Dz. Urz. Woj. Śląsk. Nr 104, poz. 2102). Plan miejscowy z 22 marca 2007 r. przewidywał na tym terenie zabudowę produkcyjno – usługową (symbol 17PU). Inwestor planował przebudowę i zmianę sposobu użytkowania hali magazynowej o powierzchni 1.860 m² na kurnik przeznaczony do hodowli 9.750 sztuk brojlerów. W sprawie tej Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że przedmiotowa inwestycja jest niezgodna zarówno z podstawowym, jak i uzupełniającym przeznaczeniem terenu oznaczonego w planie miejscowym symbolem 17PU. Zdaniem NSA, hodowla brojlerów jest bowiem działalnością rolniczą a nie produkcyjną, w związku z czym budynek ten związany jest z działalnością rolniczą, a nie zabudową produkcyjną. Podsumowując, w świetle Studium obowiązującego na datę uchwalenia zaskarżonego planu miejscowego, nie było możliwe wprowadzenie na terenie objętym tym planem działalności rolniczej, w tym z zakresu chowu i hodowli zwierząt.

5.9. Niezależnie od niezgodności ze Studium postanowień Uchwały dotyczących wprowadzenia na terenie objętym Uchwałą możliwości prowadzenia działalności rolniczej, dopuszczenie na terenie Planu Miejscowego przemysłowej hodowli i chowu zwierząt gospodarskich nastąpiło w sposób oczywisty z przekroczeniem granic władztwa planistycznego. Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój, dopuszczając tego rodzaju działalność na terenie objętym Uchwałą, pominęła bowiem prawnie chroniony interes skarżącej. Dodać warto, że podobne zastrzeżenia do projektu planu zgłaszali również inni właściciele nieruchomości sąsiednich. Nieruchomość mieszkalna skarżącej znajduje się w odległości zaledwie kilkudziesięciu metrów od terenu, gdzie może być, według Uchwały, prowadzona przemysłowa hodowla i chów zwierząt gospodarskich. W tym miejscu należy przypomnieć, że w planowaniu przestrzennym podlega ochronie nie tylko prawo własności inwestora, ale również prawo własności podmiotów sąsiadujących z planowaną inwestycją (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP). Jeżeli chodzi o przemysłową hodowlę i chów zwierząt gospodarskich, to jest ona związana z emisją licznych zanieczyszczeń szkodliwych dla zdrowia okolicznych mieszkańców, w tym przede wszystkim odorów. W przygotowanym w 2016 r. na zlecenie Ministra Środowiska przez zespół pod kierunkiem prof. J. Zwoździaka specjalistycznym opracowaniu pt. "Lista substancji i związków chemicznych, które są przyczyną uciążliwości zapachowej" (<https://www.gov.pl/web/klimat/uciazliwosc-zapachowa>) stwierdza się m. in., że

istnieją niebudzące wątpliwości dowody pośrednie na to, że odory obniżają komfort życia, wywołują nasilenie takich niekorzystnych objawów psychosomatycznych, jak: rozdrażnienie, bóle głowy, nudności, trudności z koncentracją, utrata łaknienia, trudności z zasypianiem i szereg innych niekorzystnych objawów, a ich niekorzystne działanie jest zbliżone do działania hałasu. Zlokalizowanie w bliskim sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej dużych ferm lub chlewni nie tylko naraża zdrowie, w tym zdrowie psychiczne, okolicznych mieszkańców, ale i skutkuje spadkiem wartości ich nieruchomości, w praktyce ograniczając również możliwość wykorzystania tych nieruchomości np. na cele mieszkaniowe, letniskowe, agroturystyki lub hotelarstwa. Plan miejscowy winien zapewniać mieszkańcom odpowiednią ochronę przed takim negatywnym oddziaływaniem (por. np. wyrok NSA z 11 października 2022 r., sygn. akt II OSK 1434/21, CBOSA). Rada nie wyważyła zatem w należyty sposób spornych interesów zainteresowanych podmiotów, nadając, w zakresie przemysłowej hodowli zwierząt gospodarskich, w sposób nieuzasadniony prymat interesom inwestora. Dodać należy, że na terenie objętym Uchwałą inwestor może w dalszym ciągu prowadzić szeroko określoną działalność produkcyjną, magazynową oraz usługową (zob. § 13 ust. 1 pkt 1 Uchwały).

5.10. Równocześnie Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje, że brak było podstaw do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Z punktu widzenia interesu prawnego skarżącej, uwzględnionych zarzutów skargi kasacyjnej oraz zasady proporcjonalności, wystarczające było stwierdzenie nieważności tylko tych postanowień Uchwały, które dopuszczają na terenie objętym Uchwałą możliwość prowadzenia działalności rolniczej, w tym dopuszczają przemysłową hodowlę i chów zwierząt gospodarskich.

5.11. Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 188 p.p.s.a. w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok, a ponieważ istota sprawy została dostatecznie wyjaśniona - rozpoznał skargę i stwierdził nieważność części ustaleń Planu Miejsowego.

5.12. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 203 pkt 1 oraz art. 200 w zw. z art. 205 § 2 i art. 207 § 1 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Monika Chura

Inspektor sądowy

W wyroku Naczelnego Sadu Administracyjnego o sygn.. akt II OSK 1494/21 z dnia 23 maja 2024 r. dokonano wyłączenia danych osobowych osoby fizycznej tj: imię i nazwisko, adres oraz numer działki.

Wyłączenia dokonano na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w interesie osoby fizycznej.

Wyłączenia dokonała Katarzyna Rodziewicz.