

**UCHWAŁA NR XXXI/291/21
RADY MIEJSKIEJ W ŁOBŻENICY**

z dnia 29 czerwca 2021 r.

**w sprawie udzielenia odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w Uchwale Nr
XXVIII/267/21 Rady Miejskiej w Łobżenicy z dnia 26 marca 2021 r.**

Działając na podstawie i w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.) Rada Miejska uchwała co następuje:

§ 1. Odmawia się uwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa w uchwale Nr XXVIII/267/21 Rady Miejskiej w Łobżenicy z dnia 26 marca 2021 r.

2. Uzasadnienie odmowy stanowi załącznik do uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Łobżenicy.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY
RADY

Antoni Kapeja

Załącznik do Uchwały Nr XXXI/291/21

Rady Miejskiej w Łobżenicy

z dnia 29 czerwca 2021 r.

Rada Miejska w Łobżenicy podjęła uchwałę nr XXVIII/267/21 z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Łobżenica. Uchwała ta stanowi zmianę uchwały nr XXVI/263/2001 z dnia 27 kwietnia 2001 r.

Przyjęcie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uchwalonego w 2001 r., miało na celu uaktualnienie zapisów planu miejscowego do obecnie obowiązujących przepisów nadrzędnych w stosunku do planu miejscowego oraz ucztylnienie intencji planu.

Rada Miejska w Łobżenicy podjęła uchwałę Nr XIV/120/19 z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie oświadczenia Rady Miejskiej w Łobżenicy dotyczącego budów ferm tuczu przemysłowego zwierząt na terenie Gminy Łobżenica.

W uchwale czytamy m.in.: „Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zadaniem gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, między innymi należą do nich sprawy ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej oraz ładu przestrzennego i gospodarki nieruchomościami. Pojęcie zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej należy interpretować w powiązaniu z interesem publicznym tej wspólnoty. Mając na uwadze protesty społeczne związane z budową wielkotowarowych ferm na terenie gminy Łobżenica, Rada Miejska podejmie wszelkie działania, zgodnie z literą prawa, zmierzające do ochrony interesów mieszkańców.”

Ponieważ ustalenia planu miejscowego były tworzone w oparciu o już nieobowiązujące przepisy, zdecydowano o nowelizacji zapisów planu i doprecyzowaniu zapisów §5 poprzez określenie, na jakich terenach mogą być realizowane przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko.

W uchwale nr XXVIII/267/21 z dnia 26 marca 2021 r. § 5 ust. 1 ma następujące brzmienie:

„Na całym obszarze objętym planem ustala się:

- 1) zakaz lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco i potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, za wyjątkiem inwestycji celu publicznego, z zastrzeżeniem pkt 2;*
- 2) możliwość lokalizacji przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko na terenach oznaczonych symbolem Up;*
- 3) zakaz lokalizacji zakładów o dużym lub zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej.”*

Sformułowania użyte w uchwale odnoszą się do słownictwa użytego w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r., poz. 1219 z późn. zm.) oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r., poz. 1839).

Uprzednio obowiązujące zapisy planu miejscowego miały następujące brzmienie:

„§ 5. 1. Na całym obszarze objętym planem ustala się zakaz lokalizowania inwestycji mogących znacząco pogorszyć stan środowiska, a w szczególności zdrowia ludzi.

2. Inwestycje mogące pogorszyć stan środowiska mogą być realizowane na obszarach, zgodnie z przeznaczeniem terenu, wynikającym z niniejszej uchwały, z zachowaniem przepisów szczególnych oraz zasady nieuciążliwości dla zabudowy mieszkaniowej bez względu na obowiązujące graniczne normy oddziaływania czynników uciążliwych, w szczególności - hałasu.

3. Za uciążliwe dla środowiska uznaje się stany utrudniające życie albo dokuczliwe dla otoczenia, a zwłaszcza hałas, wibracje, zanieczyszczenie powietrza i zanieczyszczenie odpadami.”

Rada Miejska w Łobżenicy, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju w zakresie realizacji zadań własnych gminy, uznała za celowe dostosowanie zapisów planu miejscowego do obecnie obowiązującego brzmienia przepisów.

Zgodnie z art. 7. ust. 1. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.) „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;”

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r., poz. 741 z późn. zm.) „Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy.”

Wymienione przepisy uprawniają Radę Miejską do ustanawiania sposobu zagospodarowania obszarów na terenie gminy i do kształtowania polityki przestrzennej gminy. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości”. Rada Miejska zatem korzystając ze swoich uprawnień, ustala przeznaczenie terenów, rozgranicza tereny przeznaczone do zabudowy od terenów wyłączonych z zabudowy i określa funkcje zabudowy możliwe do realizowania na poszczególnych terenach. W ten sposób mamy w planie miejscowym rozdzielenie przeznaczeń terenów na funkcje mieszkaniowe, usługowe, produkcyjne czy zabudowy rolniczej. Dla każdego typu zabudowy określone są gabaryty tej zabudowy oraz rodzaje działalności możliwej do realizacji na danym terenie.

Zgodnie z art. 15 ust 2. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „w planie miejscowym określa się obowiązkowo:

- 1) *przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*
- 2) *zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;*
- 3) *zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;(…)*
- 9) *szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;”*

Zatem Rada Miejska ma prawo do ustalenia ograniczeń w zabudowie terenów, w tym nawet ustalenia zakazu zabudowy. W planie miejscowym określone są m.in. tereny, na których możliwa jest realizacja zabudowy rolniczej. Tutaj możliwe jest lokalizowanie zabudowy zagrodowej, w tym budynków inwentarskich. Zapisy planu miejscowego określają maksymalną liczbę nowych siedlisk: „liczba nowych siedlisk nie może przekraczać połowy liczby istniejących, w liniach rozgraniczających, określonych na rysunku, a na obszarach oznaczonych Rm - 1 maksymalnie dwa siedliska, na każdym z wyznaczonych terenów” oraz „Siedlisko stanowi wyodrębnioną z użytków rolnych działkę zagrodową, obejmującą budynek mieszkalny, garaże, garaże z częścią gospodarczą, budynki gospodarcze, komunikację i ogród przydomowy.” (§15 wraz ze zmianą planu z dnia 26 marca 2021 r.)

Wyraźnie z zapisów planu wynika, że na terenach oznaczonych symbolem Rm przewidywano realizację rozproszoną zabudowę zagrodową, a nie intensywną zabudowę produkcji hodowli zwierząt. W obrębie [REDAKTOR] * zrealizowane i planowane inwestycje z zakresu wielkotowarowej produkcji zwierzęcej oznaczają znaczny wzrost intensywności zabudowy i zmianę uwarunkowań przestrzennych. W latach 2017-2020 w obrębie [REDAKTOR] * w zostały wydane decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, dotyczące możliwości realizacji budynków inwentarskich – chlewni o łącznej wielkości 1364,92 DJP na powierzchni terenu ok. 20,2 ha. Bezpośrednio ze sobą sąsiadują inwestycje o łącznej wielkości 784 DJP na powierzchni terenu ok. 6,8 ha. Formalnie każda inwestycja funkcjonuje rozdzielnie i żadna z nich nie wymagała przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Tym samym nie były oceniane skumulowane skutki oddziaływania inwestycji na środowisko. Kolejne wnioski w bezpośrednim sąsiedztwie dotyczą inwestycji o łącznej wielkości 500,08 DJP na powierzchni terenu ok. 4,6 ha. Skupiono się w tym miejscu na inwestycjach w obrębie [REDAKTOR] *, gdyż tych terenów dotyczy wezwanie do usunięcia naruszenia prawa.

Rada Miejska w Łobżeniczy w związku z już istniejącymi na terenie gminy inwestycjami z zakresu hodowli zwierząt o znacznej obsadzie DJP, zdecydowała o doprecyzowaniu zapisów i zmianie planu miejscowego w tym zakresie. Intencją jest ograniczenie konfliktów przestrzennych związanych z lokalizowaniem przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, w tym wielkotowarowych

hodowli zwierząt w sąsiedztwie istniejącej zabudowy zagrodowej, w tym mieszkaniowej. Zapisy planu nie dotyczą zakazu lokalizowania hodowli zwierząt, ale zakazu lokalizowania przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Zatem wszelkie przedsięwzięcia, które mogłyby być konfliktogenne, zostały zakazane w zależności od ich zakwalifikowania: realizacja przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko została całkowicie zakazana na terenie gminy, a realizacja przedsięwzięć mogących potencjalnie oddziaływać na środowisko została ograniczona do terenów oznaczonych symbolami Up. Powyższe ustalenia nie dotyczą inwestycji celu publicznego.

Działalność hodowlana nie jest tutaj dyskryminowana w stosunku do innych rodzajów działalności i zapisy uchwały ustalają jednakowe ograniczenia, uwarunkowane przepisami z zakresu ochrony środowiska. Plan nie uniemożliwia prowadzenia działalności hodowlanej, jedynie ogranicza jej wielkość ze względu na lokalizację. W ramach gospodarstwa rolnego w zabudowie zagrodowej może być prowadzona różnoraka działalność rolnicza, w tym hodowlana.

Rada gminy uznała, że lokalizowanie działalności rolniczej o określonej skali oddziaływania na środowisko powinno być ściśle określone w przestrzeni i oznaczone odrębnie od zabudowy zagrodowej. Taka zabudowa nie powinna być lokalizowana na terenach o oznaczeniu Rm, stąd dopuszczenie lokalizowania inwestycji mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko wyłącznie na terenach Up.

Zgodnie z art. 6. ust. 2. „Każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do:

- 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich;
- 2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.”

Prawo własności nie jest tutaj naruszone. Plan ustala warunki zagospodarowania terenów i bierze pod uwagę przede wszystkim intensywność zabudowy oraz ochronę interesu prawnego nie tylko inwestorów realizujących wielkotowarowe hodowle zwierzęce, ale również interesy właścicieli sąsiednich nieruchomości.

„Podkreślić nadto należy, iż kreowanie poprzez plan zagospodarowania przestrzennego polityki przestrzennej na szczeblu gminy, niejednokrotnie wymaga rozstrzygnięcia konfliktów pomiędzy interesem indywidualnym a interesem publicznym, bądź pomiędzy sprzecznymi ze sobą interesami indywidualnymi. Treść planu zagospodarowania przestrzennego wkracza bowiem w sferę praw rzeczowych właścicieli nieruchomości, a także uprawnień innych podmiotów zainteresowanych określonym przeznaczeniem terenu.” (wyrok NSA II OSK 2233/13 z dnia 6 lutego 2015 r.)

W wyroku z dnia 6 lutego 2015 r. (II OSK 2233/13) NSA czytamy „Sąd stwierdził, że z mocy przepisów obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym gmina jest uprawniona do ustalania przeznaczenia terenów pod określone funkcje, określania sposobów ich zagospodarowania i warunków zabudowy i dokonuje tego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 1 i 2 pkt 1, art. 14 ust. 1 i art. 15 ust. 1 ww. ustawy). To uprawnienie gminy nie oznacza jednak dowolności przyjętych rozwiązań planistycznych, 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. 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. Wszystkie wymienione elementy powinny być rozpatrywane łącznie, a proporcjonalność ingerencji w sferę wykonywania poszczególnych praw własności winna być oceniana przez pryzmat ogólnych założeń planu.”

W dalszej części uzasadnienia wyroku wskazane są wszystkie wyżej przytoczone przepisy, jako zasadne do zastosowania i uprawniające Radę Miejską do wprowadzenia zasad zagospodarowania terenów, w tym ograniczeń, w planie miejscowym. „Przywołany w niej art. 1 ust. 2 upzp wskazuje czynniki, które winny być uwzględnione w planowaniu przestrzennym w tym między innymi wymagania ochrony środowiska (pkt 3) oraz prawa własności (pkt 7). Z kolei przywołany w skardze kasacyjnej art. 3 ust. 1 upzp przewiduje, że

kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do zadań własnych gminy, co następnie precyzuje przywołany w skardze kasacyjnej art. 4 ust. 1 upzp wskazując, że ustalenie przeznaczenia terenu oraz określenie zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, którego ustalenia, w myśl art. 6 ust. 1 i 2 upzp, kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.”

„(...) wprowadzając w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ograniczenia związane z ochroną środowiska nie stanowi zastępowania w tym zakresie organów ochrony środowiska przez radę gminy, lecz realizację przez organ planistyczny ustawowego obowiązku zamieszczenia w planie warunków zagospodarowania terenów i ograniczeń w ich użytkowaniu (art. 15 ust. 2 pkt 9 upzp) spowodowanych wymogami ochrony środowiska (art. 1 ust. 2 pkt 3 upzp).”

Rada Miejska w Łobzenicy przeanalizowała sytuację planistyczną związaną z realizowanymi hodowlami wielkotowarowymi zwierząt w gminie. Dnia 26 lutego 2019 roku odbyła się debata na temat intensywnego rozwoju ferm nakładczych trzody chlewnej w aspekcie problematyki wpływu na środowisko w Gminie Łobzenica. zorganizowane zostały konsultacje społeczne dotyczące lokalizacji ww. inwestycji w gminie. W konsultacjach tych uczestniczyli: inwestorzy, przedstawiciele branży mięsnej, przedstawiciele Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego, Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, Wód Polskich - RZGW w Bydgoszczy, Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Wielkopolskiej Izby Rolniczej, urbanisci.

Zgodnie z art. 35. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym *„tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania.”* Wszystkie tereny w gminie mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy. Plan miejscowy nie nakazuje likwidacji istniejącej zabudowy, czy ograniczenia wielkości istniejących hodowli. Z uwagi na dużą intensywność już zrealizowanych inwestycji na terenach, na których planowana była zabudowa ekstensywna, nie można mówić o ograniczeniu działalności gospodarczej.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2019 r. IV SA/Wa 1881/18 czytamy *„Dalej trzeba wskazać, że skarżąca akcentując naruszenie jej prawa własności poprzez regulacje ograniczające możliwość lokalizacji dużych ferm i chlewni zdaje się nie dostrzegać, że tego rodzaju ograniczenia są ustanawiane nie tylko w celu ochrony środowiska (aczkolwiek jest to wartość szczególnie chroniona na gruncie Konstytucji RP - zob. np. art. 5, 31 ust. 3, art. 74 ust. 2 oraz art. 84 Konstytucji RP), ale także w celu ochrony zdrowia, w tym zdrowia psychicznego okolicznych mieszkańców, czyli wartości również chronione konstytucyjnie (na negatywne oddziaływanie odorów na zdrowie ludzi zwrócił uwagę NSA m.in. z 14 marca 2018 r., II OSK 1281/16 oraz z 12 lutego 2018 r., II OSK 1157/17, CBOSA), ale również w celu ochrony prawa własności okolicznych mieszkańców. Prawo własności tych osób, a nie tylko prawo własności inwestora, również podlega ochronie konstytucyjnej (art. 64 ust. 2 Konstytucji).”*

Dodatkowo Rada Miejska w Łobzenicy zapoznała się z informacją o wynikach kontroli „Nadzór nad funkcjonowaniem ferm zwierząt” Najwyższej Izby Kontroli (Nr ewid. 181/2014/P/14/050/KRR). Kontroli podlegała ocena realizacji nadzoru organów administracji rządowej nad funkcjonowaniem przemysłowych ferm zwierząt. Ustalono, że pomimo prowadzonych prac w Ministerstwie Środowiska (ówczesnym), nie wprowadzono do prawa krajowego przepisów implementujących prawo międzynarodowe dotyczące funkcjonowania ferm zwierząt w Polsce (m.in. w zakresie zanieczyszczenia odorami). Nadal następuje fragmentacja pozorna inwestycji związanych z hodowlą zwierząt, w celu uniknięcia potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. W dokumencie czytamy ogólną ocenę: *„Działania legislacyjne podjęte przez Ministra Środowiska nie zapobiegły podziałom wielkoprzemysłowych ferm zwierząt dokonywanych w celu obejścia obowiązku uzyskania pozwoleń zintegrowanych. Nie rozwiązano także problemu uciążliwości zapachowej ferm zwierząt.”*

„W latach 2011–2013 kontrole WIOŚ w Warszawie ujawniły podział 13 instalacji do chowu drobiu i trzody chlewnej objętych obowiązkiem posiadania pozwolenia zintegrowanego. Po ich podziale powstało 31 mniejszych instalacji, nieobjętych obowiązkiem posiadania pozwolenia zintegrowanego. Dotyczyło to 11 instalacji do chowu drobiu, po podziale których powstało 25 instalacji oraz dwóch instalacji do chowu trzody chlewnej, po podziale których powstało sześć instalacji.”

W związku z powyżej przytoczonymi przepisami prawa oraz uzasadnieniem faktycznym, Rada Miejska w Łobżenicy stwierdza zasadność odmowy uwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa w uchwale Nr XXVIII/267/21 Rady Miejskiej w Łobżenicy z dnia 26 marca 2021 r.

**Uzasadnienie do Uchwały Nr XXXI/291/21
Rady Miejskiej w Łobżenicy
z dnia 29 czerwca 2021 r.
w sprawie udzielenia odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa
w uchwale Nr XXVIII/267/21 Rady Miejskiej w Łobżenicy z dnia 26 marca 2021 r.**

Dnia 5 maja 2021 r. wpłynęły do Rady Miejskiej w Łobżenicy dwa pisma dotyczące wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w uchwale Nr XXVIII/267/21 Rady Miejskiej w Łobżenicy z dnia 26 marca 2021 r. Wnioskodawcy wskazują naruszenie ich interesu prawnego w odniesieniu do działek o nr ewidencji gruntowej ■* i ■* w obrębie ■*.

Rada Miejska w Łobżenicy stwierdziła brak zasadności uwzględnienia wezwania, co znalazło swoje uzasadnienie w załączniku do niniejszej uchwały.

* Anonimizacja danych osobowych na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176) oraz art. 24 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) - Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej - 4.5.2016 L 119/1.