

Wrocław, dnia 16 sierpnia 2023 r.

SKO 4120.6.2023

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu w składzie:
przewodnicząca:
członkowie:

po rozpatrzeniu odwołania Spółki Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Uslugowe „AGROPASZ” Milicz-Sławoszowice Sp. z o.o. (reprezentowanej przez r. pr.) od, wydanej z upoważnienia Wójta Gminy Wisznia Mała, decyzji Sekretarza Gminy z dnia 6 grudnia 2022 r. (znak:R-NP.6731.1.2021.AR), którą nakazano Przedsiębiorstwu Produkcyjno - Handlowo - Usługowemu AGROPASZ Milicz-Sławoszowice Spółka z o. o., właścicielowi nieruchomości położonej we wsi Ligota Piękna, gmina Wisznia Mała, oznaczonej geodezyjnie jako działki nr 370/22, nr 370/18, nr 370/15, obręb Ligota Piękna, gmina Wisznia Mała, nr księgi wieczystej KW WR1W/00026181/0, przywrócić poprzedni sposób zagospodarowania terenu - poprzez zaprzestanie wykorzystywania istniejących obiektów hodowlanych do celów produkcji rolnej, z uwagi na dokonanie zmiany zagospodarowania terenu oraz zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego niezgodnie z przepisami prawa miejscowego, tj. miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego o nazwie MPZP LIGOTA PIĘKNA II, zatwierdzonego uchwałą Nr IV/XI/51/03 Rady Gminy Wisznia Mała z dnia 30 czerwca 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Dol. nr 124 poz. 2234 z dnia 12 sierpnia 2003 r.),

na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.; dalej jako: „Kpa”),

uchyla zaskarżoną decyzję w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

UZASADNIENIE

Od opisanej powyżej decyzji Wójta Gminy Wisznia Mała odwołanie wniosła Spółka Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Uslugowe „AGROPASZ” Milicz-Sławoszowice Sp. z o.o.

Odwołująca się zarzuciła „naruszenie przepisów prawa materialnego:

- art. 59 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2022, poz. 503, ze zm.) oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2022 r., poz. 2000] w wyniku niewłaściwego określenia sposobu zagospodarowania terenu, tj. błędnego ustalenia dokonania zmiany zagospodarowania terenu oraz zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego,

- art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez błędne przyjęcie, że inwestycja nie stanowi kontynuacji funkcji i cech zabudowy,

- art. 61 ust. 1 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez brak weryfikacji czy inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi”.

Zarzucono także „naruszenie przepisów prawa procesowego, tj.

- art. 106 Kpa, w związku z art. 7 Kpa, w zw. z art. 77 § 1 Kpa, poprzez niezgodnienie projektu decyzji z innymi organami, ponadto organ załatwiający sprawę, zwracając się do innych organów o zajęcie stanowiska, nie zawiadamiał o tym pełnomocnika strony, w szczególności nie zapoznał pełnomocnika strony ze zleconą opinią rzeczoznawcy (notabene sporządzoną w celu udowodnienia z góry ustalonych i nieprawdziwych tez, na jakich organowi prowadzącemu sprawę zależało, aby wydać decyzję).

- art. 28, art. 10 i art. 81 Kpa, w zw. z art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz. D. z 2022 r., poz. 503, ze zm.), poprzez niewłaściwe przyjęcie, że inwestycja oddziaływa na nieruchomości przylegające, podczas gdy uwzględniając charakter inwestycji oraz odległość od najbliższych zabudowań jest oczywiste, że nie oddziaływała w sposób znaczący na nieruchomości sąsiadujące.

- art. 7 i art. 77 oraz art. 80 Kpa, poprzez niewyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności sprawy.

- art. 7 Kpa, w zw. z art. 77 § 1 Kpa, poprzez niewyjaśnienie stanu faktycznego oraz niewyczerpujące zebranie i błędne rozpatrzenie całości materiału dowodowego, przez co wydano decyzję, która narusza słuszny interes obywateli.

- art. 8 Kpa, poprzez nieprzyczynienie się przez organ do starannego i zgodnego z przepisami prawa prowadzenia postępowania mającego zagwarantować równość wobec prawa oraz podważenie zasady dotyczącej pogłębiania zaufania obywatela do organów państwa".

Na podstawie powyżej przedstawionych zarzutów odwołująca się Spółka wniosła o: uchylenie decyzji organu I instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia, ewentualnie zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 Kpa, uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i w tym zakresie orzeczenie co do istoty sprawy, ewentualnie, zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 Kpa, uchylenie zaskarżonej decyzji oraz umorzenie postępowania pierwszej instancji w całości (art. 105 Kpa).

W dniu 1 czerwca 2023 r. do Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu wpłynął wniosek „Stowarzyszenia Ligota Piękna” z siedzibą w Ligocie Pięknej, o dopuszczenie do udziału w wyżej opisanym postępowaniu.

Postanowieniem z dnia 12 lipca 2023 r., SKO 4121/2/23, Kolegium dopuściło „Stowarzyszenie Ligota Piękna” z siedzibą w Ligocie Pięknej do udziału w postępowaniu odwoławczym w opisaney sprawie. W uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia Kolegium wskazało, że zgodnie z art. 31 § 1 pkt 2 Kpa, organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie (§ 2). Kolegium podkreśliło, że rozważając zasadność takiego żądania organ administracji publicznej obowiązany jest badać wyłącznie zaistnienie dwóch wyżej wspomnianych przesłanek (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2010 r., VII SA/Wa 2086/09, publ. w CBOSA). Żądanie wszczęcia postępowania musi być więc uzasadnione celami statutowymi organizacji społecznej oraz interesem społecznym. Zdaniem Kolegium, w rozpatrywanej sprawie przesłanki wskazane w art. 31 § 1 Kpa, zostały spełnione. Niewątpliwie interesu społecznego uzasadniającego udział Stowarzyszenia Ligota Piękna we wskazanym postępowaniu należy upatrywać w chęci zachowania dotychczasowego stanu środowiska i ochrony przed jego pogorszeniem. Kolegium wyznaczyło także Stowarzyszeniu termin na zapoznanie się z aktami sprawy oraz wypowiedzenie się w sprawie.

Pismem z dnia 2 sierpnia 2023 r. Stowarzyszenie przedstawiło swoje stanowisko, podkreślając w nim, że zaskarżona decyzja Wójta Gminy Wisznia Mała jest zgodna z przepisami prawa materialnego oraz procedury administracyjnej. Wskazano, że podniesione przez Odwołującą się zarzuty są nieuzasadnione, ponadto, „zapadłe w sprawie rozstrzygnięcie należy uznać również za odpowiadające społecznemu poczuciu sprawiedliwości wobec dyskomfortu mieszkańców i zagrożenia dla ich życia i zdrowia, jak również niebezpieczeństwa dla środowiska.” Stowarzyszenie wniosło również o przeprowadzenie rozprawy administracyjnej, tak jak uczynił to organ pierwszej instancji, oraz o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z: - nagrań oraz zdjęć znajdujących się na płycie CD stanowiącej załącznik do pisma,

- dokumentów: wniosków w przedmiocie przeprowadzenia kontroli składanych przez mieszkańców miejscowości Ligota Piękna, w związku z problemem licznego występowania much,
- pisma Stowarzyszenia Ligota Piękna – wniosku z dnia 20 lipca 2023 r. skierowanego do Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawie podjęcia interwencji w zakresie zamuszenia wsi Ligota Piękna,
- pisma z dnia 18 września 2017 r., wraz z listami poparcia ze strony mieszkańców,
- pisma mieszkańców miejscowości Ligota Piękna z dnia 18 sierpnia 2017 r., skierowanego do Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawie podjęcia interwencji w zakresie zamuszenia wsi Ligota Piękna, wraz z podpisami mieszkańców,
- doniesień dotyczących problemu zamuszenia Ligoty Pięknej w prasie - zgodnie z zamieszczonymi odnośnikami.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu zważyło, co następuje:

Zaskarżona decyzja dotknięta jest uchybieniami zarówno względem prawa procesowego, jak i prawa materialnego, dlatego konieczne jest uchylenie zaskarżonej decyzji i cofnięcie rozpatrzenia sprawy przed organ pierwszej instancji.

Trzeba zauważyć, że rozpatrywana sprawa jest bez wątpienia sprawą o bardzo rozbudowanym i wielowątkowym stanie faktycznym (którego ustaleniu służyć miał materiał dowodowy zgromadzony w toku postępowania przez organ pierwszej instancji) i prawnym [który regulują przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz.U. z 2023 r. poz. 977; dalej też jako upzp)] oraz przepisy obowiązujących (obecnie i w przeszłości) na terenie opisanych na wstępie działek miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Kolegium wyjaśnia, że dla rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy kluczowe jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy w stanie faktycznym rozpatrywanej sprawy zostały spełnione przesłanki wydania przez organ administracji decyzji na podstawie art. 59 ust. 3 upzp oraz, czy wydanie zaskarżonej decyzji o podstawie w brzmieniu nadanym przez organ pierwszej instancji jest dopuszczalne w świetle reguły zawartej w art. 35 upzp.

W ocenie Kolegium, wydane przez organ pierwszej instancji rozstrzygnięcie nakazujące Przedsiębiorstwu Produkcyjno - Handlowo - Usługowemu AGROPASZ Milicz-Stawoszowice Spółce z o. o., właścicielowi nieruchomości, „przywrócić poprzedni sposób zagospodarowania terenu - poprzez zaprzestanie wykorzystywania istniejących obiektów hodowlanych do celów produkcji rolnej, z uwagi na dokonanie zmiany zagospodarowania terenu oraz zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego niezgodnie z przepisami prawa miejscowego, tj. miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego o nazwie MPZP LIGOTA PIĘKNA II” - nie znajduje umocowania w zgromadzonym przez ten organ materiale dowodowym, ani

w obowiązujących przepisach prawa. Stanowisko Kolegium w tym zakresie zostanie szczegółowo umotywowane poniżej.

Zaskarżona decyzja, dotyczy działalności na terenie działek o nr.: 370/22, 370/18 i 370/15, polegającej na prowadzeniu fermy drobiu – chów i hodowla indyków rzeźnych. Z przekazanych do Kolegium akt sprawy pierwszej instancji wynika, że wymienione działki, wchodziły w skład fermy drobiu należącej do Wrocławskich Zakładów Drobiarskich (działających na polskim rynku od lat 70' tych XX w.). W dniu 24 marca 2000 r. działki te, wraz z znajdującymi się na nich zabudowaniami, zostały sprzedane przez Wrocławskie Zakłady Drobiarskie S.A. nabywcy, którym była Spółka z o.o. Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe „AGROPASZ” Milicz-Sławoszowice (dalej jako PPHU AGROPASZ Sp. z o.o.). Organ pierwszej instancji wskazał w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, że za dowód w sprawie uznał akt notarialny z dnia 24 marca 2000 r. (Rep. A nr 2959), znajdujący się w archiwum zakładowym Urzędu Gminy Wisznia Mała, stanowiący umowę sprzedaży nieruchomości obejmującej działki nr 370/22, nr 370/18, nr 370/15, obręb Ligota Piękna zawartą pomiędzy Wrocławskimi Zakładami Drobiarskimi S.A. we Wrocławiu a PPHU AGROPASZ Sp. z o.o. z siedzibą w Sławoszowicach. Zgodnie z oświadczeniem PPHU AGROPASZ Sp. z o.o. złożonym aktem notarialnym z dnia 24 marca 2000 r. nieruchomość stanowić miała specjalistyczne gospodarstwo rolne zajmujące się produkcją rolno - drobiarską: produkcja kurcząt i jaj wylęgowych. Obecnie PPHU AGROPASZ Sp. z o.o. nadal pozostaje właścicielem wymienionych działek, aczkolwiek ich teren, wraz z zabudowaniami jest dzierżawiony, na podstawie umów dzierżawy, odrębnym od PPHU AGROPASZ Sp. z o.o. podmiotom, które prowadziły (lub prowadzą) na terenie wymienionych działek chów i hodowlę drobiu. Prowadzona obecnie na wymienionych działkach działalność gospodarcza powoduje, jak podniosło Stowarzyszenie Ligota Piękna w stanowisku przedstawionym w toku postępowania odwoławczego, szereg uciążliwości dla okolicznych mieszkańców, a podejmowane przez lokalną społeczność działania zaowocowały m.in. wszczęciem z urzędu przez Wójta Gminy Wisznia Mała postępowania na podstawie art. 59 ust. 3 upzp zakończonego wydaniem opisanej na wstępie decyzji z dnia 6 grudnia 2022 r., znak: R.NP.6731.1.2021.AR). Wydanie zaskarżonej decyzji poprzedziło zgromadzenie materiału dowodowego, aczkolwiek nie jest to materiał kompletny, pozwalający na wydanie decyzji merytorycznej przez organ drugiej instancji. Znaczna część przeprowadzonych przez organ dowodów nie dotyczy kwestii istotnych w postępowaniu prowadzonym na podstawie art.59 ust.3 upzp lecz zagadnień, co do których właściwe są organy ochrony środowiska

Zaskarżona decyzja, dotyczy działalności na terenie działek o nr.: 370/22, 370/18 i 370/15, polegającej na prowadzeniu fermy drobiu – chów i hodowla indyków rzeźnych. Z przekazanych do Kolegium akt sprawy pierwszej instancji wynika, że wymienione działki, wchodziły w skład fermy drobiu należącej do Wrocławskich Zakładów Drobiarskich (działających na polskim rynku od lat 70' tych XX w.). W dniu 24 marca 2000 r. działki te, wraz z znajdującymi się na nich zabudowaniami, zostały sprzedane przez Wrocławskie Zakłady Drobiarskie S.A. nabywcy, którym była Spółka z o.o. Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe „AGROPASZ” Milicz-Sławoszowice (dalej jako PPHU AGROPASZ Sp. z o.o.). Organ pierwszej instancji wskazał w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, że za dowód w sprawie uznał akt notarialny z dnia 24 marca 2000 r. (Rep. A nr 2959), znajdujący się w archiwum zakładowym Urzędu Gminy Wisznia Mała, stanowiący umowę sprzedaży nieruchomości obejmującej działki nr 370/22, nr 370/18, nr 370/15, obręb Ligota Piękna zawartą pomiędzy Wrocławskimi Zakładami Drobiarskimi S.A. we Wrocławiu a PPHU AGROPASZ Sp. z o.o. z siedzibą w Sławoszowicach. Zgodnie z oświadczeniem PPHU AGROPASZ Sp.

z o.o. złożonym aktem notarialnym z dnia 24 marca 2000 r. nieruchomość stanowić miała specjalistyczne gospodarstwo rolne zajmujące się produkcją rolno - drobiarską: produkcja kurcząt i jaj wylęgowych. Obecnie PPHU AGROPASZ Sp. z o.o. nadal pozostaje właścicielem wymienionych działek, aczkolwiek ich teren, wraz z zabudowaniami jest dzierżawiony, na podstawie umów dzierżawy, odrębnym od PPHU AGROPASZ Sp. z o.o. podmiotom, które prowadziły (lub prowadzą) na terenie wymienionych działek chów i hodowlę drobiu. Prowadzona obecnie na wymienionych działkach działalność gospodarcza powoduje, jak podniosło Stowarzyszenie Ligota Piękna w stanowisku przedstawionym w toku postępowania odwoławczego, szereg uciążliwości dla okolicznych mieszkańców, a podejmowane przez lokalną społeczność działania zaowocowały m.in. wszczęciem z urzędu przez Wójta Gminy Wisznia Mała postępowania na podstawie art. 59 ust. 3 upzp zakończonego wydaniem opisanej na wstępie decyzji z dnia 6 grudnia 2022 r., znak: R NP.6731.1.2021.AR). Wydanie zaskarżonej decyzji poprzedziło zgromadzenie materiału dowodowego, aczkolwiek nie jest to materiał kompletny, pozwalający na wydanie decyzji merytorycznej przez organ drugiej instancji.

Podstawę prawną zaskarżonej decyzji stanowi przepis art. 59 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku **zmiany zagospodarowania terenu, o której mowa w ust. 2**, bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości:

- 1) wstrzymanie użytkowania terenu, wyznaczając termin, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, albo
- 2) przywrócenie poprzedniego sposobu zagospodarowania.

Zauważyć należy, że „podstawowe znaczenie dla zastosowania przepisu art. 53 ust. 3 pkt 2 ma kwestia, czy doszło do funkcjonalnego przekształcenia terenu. Oceny, czy dane zamierzenie skutkuje zmianą zagospodarowania terenu, należy dokonywać w każdym przypadku indywidualnie (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25.04.2018 r., II OSK 2763/17, LEX nr 2502455).” (A. Despot-Mładanowicz [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2021, art. 59). Analogiczne stanowisko prezentowane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej jako WSA) we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 lutego 2023 r. (II SAWr 627/22, publ. w CBOSA) stwierdził: „Zmiana zagospodarowania terenu oznacza niewątpliwie funkcjonalne przekształcenie terenu. Oceny, czy dane zamierzenie skutkuje zmianą zagospodarowania terenu, należy dokonywać w każdym przypadku indywidualnie, uwzględniając szczególne okoliczności konkretnego przypadku. Punktem wyjścia dla tej oceny jest zidentyfikowanie zagospodarowania terenu, które jest zgodne z prawem dla danego obszaru oraz porównanie go z wprowadzoną przez określony podmiot zmianą. Obie okoliczności zatem wymagają ustalenia przez organy prowadzące postępowanie administracyjne.”

Powołany powyżej przepis art. 59 ust. 3 upzp, mimo literalnego brzmienia wskazującego, że dotyczy terenów nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z utrwalonym stanowiskiem sądów administracyjnych ma również ma zastosowanie w sytuacji, gdy zmiana zagospodarowania terenu, o której mowa w ust. 2, dokonana została na terenie, na którym obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – niezgodnie z ustaleniami tego planu. Ze stanowiska prezentowanego w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wynika bowiem, że instrumenty przewidziane

przez ustawodawcę w przepisie art. 59 ust. 3 pkt 1 i 2 upzp dla sytuacji, w której brak jest obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należy odpowiednio (podkr. Kolegium) zastosować do sytuacji, w których miejscowy plan obowiązuje (tak np. Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dni: 21 stycznia 2009 r., II OSK 6/08, 24 marca 2022 r., II OSK 989/21, 17 listopada 2021 r., II OSK 3469/18; publ. w CBOSA). Należy pamiętać, że zasadniczą konsekwencją obowiązywania planu miejscowego jest brak możliwości procedowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy a tym samym, brak możliwości wydania decyzji o warunkach zabudowy. Dlatego odpowiednie zastosowanie art. 59 ust. 3 upzp będzie oznaczało, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 59 ust. 3 pkt 1 upzp, nakazać właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości wstrzymanie użytkowania terenu w sposób niezgodny z planem miejscowym, jednocześnie nie wskazując terminu, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji lokalizacyjnej (takie stanowisko zaprezentowano np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 września 2021 r., II OSK 3170/18, publ. w CBOSA).

Z przedstawionych powodów, powołany przepis art. 59 ust. 3 upzp, mógł znaleźć - co do zasady - zastosowanie w rozpatrywanej sprawie mimo, że teren działek o nr.: 370/22, 370/18 i 370/15 jest objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Orzecznictwo sądowoadministracyjne potwierdza zastosowanie przepisu art. 59 ust. 3 upzp również w przypadkach zmiany sposobu zagospodarowania określonego terenu w inny sposób niż poprzez wykonywanie robót budowlanych, np. w wyniku urządzenia na danej nieruchomości składowiska, miejsc postojowych lub bazy transportowej bez realizacji obiektów budowlanych (wyroki WSA w: Warszawie z dnia 12 kwietnia 2012 r., IV SA/Wa 213/12; Gdańsku z dnia 22 września 2010 r., II SA/Gd 697/09). Zmiana zagospodarowania terenu oznacza niewątpliwie funkcjonalne przekształcenie terenu. Oceny, czy dane zamierzenie skutkuje zmianą zagospodarowania terenu, należy dokonywać w każdym przypadku indywidualnie, uwzględniając szczególne okoliczności konkretnego przypadku. Punktem wyjścia dla tej oceny jest zidentyfikowanie zagospodarowania terenu, które jest zgodne z prawem dla danego obszaru oraz porównanie go z wprowadzoną przez określony podmiot zmianą. Obie okoliczności zatem wymagają ustalenia przez organy prowadzące postępowanie administracyjne (WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 lutego 2023 r. (II SA/Wr 627/22, publ. w CBOSA).

Trzeba jeszcze zauważyć, że odpowiednie zastosowanie normy zawartej w art. 59 ust. 2 i 3 upzp nie będzie oznaczało wydania rozstrzygnięcia nakierowanego na nałożenie na właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości obowiązku przywrócenia poprzedniego sposobu zagospodarowania nieruchomości (tj. sprzed zmiany), lecz na wydaniu rozstrzygnięcia nakierowanego na nałożenie na właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości obowiązku doprowadzenia zagospodarowania terenu do stanu zgodnego z planem miejscowym. Jak podkreśla się w orzecznictwie, w takiej sytuacji najbardziej adekwatnym rozstrzygnięciem byłoby nakazanie właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zaniechania (nakaz wstrzymania) prowadzenia na działce usług niezgodnych z planem miejscowym (tak np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej jako WSA) w Warszawie, z dnia 20 kwietnia 2020 r., IV SA/Wa 3007/19, publ. w CBOSA). Kolegium podkreśla, że nakazanie właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zaniechania (nakaz wstrzymania) prowadzenia na działce usług niezgodnych z planem miejscowym, dotyczy tylko tych usług, bądź działalności, która są niezgodne z planem miejscowym, a nie wszystkich usług, czy wszystkich rodzajów działalności.

Kolegium zwraca uwagę, że rozstrzygnięcie w rozpatrywanej sprawie uwzględniać musi zasadę wyrażoną w art. 35 upzp. Nie może ograniczyć się do prostego zestawienia działalności prowadzonej na terenie wymienionych powyżej działek i zapisów obowiązującego obecnie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tak jak ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego działają „na przyszłość”, to art. 35 upzp zawiera rozwinięcie na gruncie upzp zasady ochrony praw nabytych. Zgodnie z przepisem art. 35 upzp, 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.

Kolegium podkreśla, w ślad za poglądami prezentowanymi w literaturze, że zacytowany powyżej „przepis art. 35 upzp wprowadza możliwość wykorzystania terenów, których przeznaczenie plan zmienia, w sposób dotychczasowy. Oznacza to brak prawnego obowiązku właścicieli terenów dokonania zmiany sposobu zagospodarowania terenu na zgodny z przeznaczeniem określonym planem miejscowym. Organ, zmieniając w planie sposób zagospodarowania terenu, na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 11 upzp, może określić w planie tymczasowe zagospodarowanie tego terenu. Jak podkreśla Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 9.10.2007 r., II SA/Bk 548/07, LEX nr 400785, docelowa zmiana przeznaczenia terenu w planie miejscowym nie oznacza automatycznie, iż zyskuje on status terenu, na którym występuje tymczasowe zagospodarowanie w rozumieniu art. 35. Ustawa nie przewiduje żadnych sankcji za niedostosowanie przez właścicieli (użytkowników wieczystych) sposobu wykorzystania terenów do zasad tymczasowego zagospodarowania określonych w planie. Ustawa nie zawiera także przepisów, które stanowiłyby podstawę do wyegzekwowania tego obowiązku. Zdaniem M. Szewczyka, skutkiem uchwalenia planu miejscowego nie jest nakazanie realizacji zagospodarowania zgodnego z tym, które określono w planie 265. Analiza postanowień art. 35 upzp prowadzi do wniosku, że ustawodawca akceptuje istniejący w dacie wejścia w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotychczasowy plan zagospodarowania terenu, pomimo zmiany ich przeznaczenia w nowym planie miejscowym (tj. przyjętym na podstawie nowej ustawy). Natomiast wyjątkiem jest sytuacja, w której uchwalono nowy plan miejscowy, zmieniający dotychczasowe przeznaczenie terenu i jednocześnie ustalający inny sposób jego tymczasowego zagospodarowania wyrok WSA w Gliwicach z 14.02.2018 r., II SA/GI 1067/17, LEX nr 2474199”. (I. Zachariasz [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, red. H. Izdebski, Warszawa 2023, art. 35.). Podobne stanowisko prezentują także inni autorzy, stwierdzając: „według art. 35 możliwe jest wykorzystanie terenów, których przeznaczenie plan zmienia, w sposób dotychczasowy. Z kolei art. 15 ust. 2 pkt 11 stanowi, że w miejscowym planie określa się obowiązkowo sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów. Nie ma sprzeczności pomiędzy powołanymi przepisami, w art. 35 prawodawca bowiem odnosi się do wykorzystania terenów, natomiast w powołanym art. 15 ust. 2 pkt 11 jest mowa o tymczasowym zagospodarowaniu, urządzaniu i użytkowaniu terenów. Zgodnie z regułą wykładni językowej zakazu wykładni synonimicznej różnym zwrotom użytym w tym samym akcie prawnym nie można nadawać tożsamego znaczenia (L. Morawski, Zasady wykładni prawa, Toruń 2006, s. 103–104). Wykorzystywanie odnosi się do sposobu władania gruntem bez ingerencji powodującej zmianę zagospodarowania. Zatem do czasu zmiany zagospodarowania terenu według postanowień planu sposób władania takim terenem nie ulega zmianie. Analiza planów miejscowych wskazuje, że wyjątkiem są regulacje w planie, według których ustala się sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Podzielić należy pogląd

wyrażony w orzecznictwie sądów administracyjnych, że jeśli w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie zawarto postanowień określających wykorzystanie danych terenów do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, wówczas z mocy art. 35 tereny te mogą być wykorzystane w dotychczasowy sposób (por. wyrok NSA z 7.12.2010 r., II OSK 1174/10, LEX nr 1613177; wyrok WSA w Opolu z 8.03.2011 r., II SA/Op 681/10, LEX nr 1127631), tak M. Wincenciak [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2021, art. 35.

Zwrócić jeszcze należy uwagę, na poglądy prezentowane odnośnie do art. 35 upzp w orzecznictwie sądowoadministracyjnym Przykładowo w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2017 r., II OSK 2162/15, publ. w CBOSA) Sąd stwierdził „Co do zasady plan miejscowy nie może być podstawą obowiązku zaprzestania prowadzenia na nieruchomości działalności rozpoczętej przed wejściem w życie planu miejscowego, jeżeli plan zmienia sposób zagospodarowania tej nieruchomości. Ustalenia planu miejscowego działają na przyszłość. Ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości wynikające z § 7 pkt 1 zaskarżonej uchwały powodują, że skarżący po wejściu w życie zaskarżonego planu miejscowego nie będzie mógł rozpocząć nowej działalności sprzecznej z tym przepisem.”

Dla pełnego obrazu stanu prawnego mającego zastosowanie w rozpatrywanej sprawie należy jeszcze wyjaśnić, że teren działek o nr.: 370/22, 370/18 i 370/15 był objęty i nadal jest objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Do dnia 26 sierpnia 2003 r. teren wymienionych działek objęty był planem ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Wisznia Mała, przyjętym uchwałą Nr V/21/93 z dnia 28 lipca 1993 r. Rady Gminy Wisznia Mała (Dz. Urz. Woj. Wrocławskiego z dnia 11 września 1993 r. nr 11/93). W tym planie ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Wisznia Mała teren wymienionych powyżej działek oznaczony był symbolem „LP3 RPZ”, dla którego określono w powołanym planie następujące przeznaczenie:

- zainwestowanie istniejące - teren produkcji zwierzęcej. 40 tys. sztuk drobiu; obręb Ligota Piękna, gmina Wisznia Mała,
- docelowa funkcja terenu, wytyczne zagospodarowania terenu - użytkowanie bez zmian. Zmiana z niosek na brojlery dla zmniejszenia uciążliwości.

Dla terenu działek nr 370/22, nr 370/18 oraz nr 370/15, obręb Ligota Piękna nie obowiązywał plan szczegółowy.

Kolegium podkreśla w tym miejscu, że w dniu 11 lipca 2003 r., weszła w życie ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. To zawarty w tej ustawie art. 59 ust. 3 stanowi podstawę prawną zakwestionowanej decyzji Wójta Gminy Wisznia Mała z dnia 6 grudnia 2022 r.

Z powyższego wynika, że w dacie wejścia w życie upzp, tj. w dniu 11 lipca 2003 r., przeznaczenie terenu działek o nr.: 370/22, 370/18, 370/15 określał w powołanym planie ogólnym symbol „LP3 RPZ”, który jako przeznaczenie terenu wskazywał „teren produkcji zwierzęcej. 40 tys. sztuk drobiu; obręb Ligota Piękna, gmina Wisznia Mała”, „docelowa funkcja terenu, wytyczne zagospodarowania terenu - użytkowanie bez zmian. Zmiana z niosek na brojlery dla zmniejszenia uciążliwości”.

W dniu 27 sierpnia 2003 r. wszedł w życie nowy plan miejscowy, tj. obecnie obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu położonego we wsi Ligota, przyjęty uchwałą Rady Gminy Wisznia Mała z dnia 30 czerwca 2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego terenu położonego we wsi Ligota Piękna (uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Woj. Doln. Nr 124 poz. 2234); dalej jako MPZP Ligota Piękna II. Plan ten zastąpił obowiązujący dotychczas na tym terenie (zob. § 10 tekstu planu) opisany powyżej Plan ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Wisznia Mała. Nowy MPZP Ligota Piękna II określił następująco przeznaczenie omawianych działek:

- dla działki nr 370/22:

M1, M2, M3, M4 - wiodąca funkcja terenu: zabudowa mieszkaniowa,

KPJ3, KPJ4 - wiodąca funkcja terenu: wewnętrzna komunikacja - ciągi pieszo-jezdne,

KD2 - wiodąca funkcja terenu: wewnętrzna komunikacja - ulica dojazdowa,

Z1, Z2, Z3, Z4 - wiodąca funkcja terenu: zieleni,

EE1 - wiodąca funkcja terenu: urządzenia infrastruktury technicznej: trafostacje,

- dla działki 370/18: M5 - wiodąca funkcja terenu: zabudowa mieszkaniowa,

- dla działki 370/15: M1 - wiodąca funkcja terenu: zabudowa mieszkaniowa.

Ponadto, zapisy MPZP LIGOTA PIĘKNA II uwzględniają przebieg na terenie działki nr 370/22 linii energetycznych średniego napięcia, wraz z ustaloną strefą bezpieczeństwa (5 m od linii), strefę ochrony od gazociągu w/c dla zabudowy mieszkaniowej w odległości 25 m od osi gazociągu oraz strefę ochrony od gazociągu w/c dla zabudowy usługowej w odległości 35 m od osi gazociągu. Ponadto, plan miejscowy ustala na działce nr 370/15 strefę bezpieczeństwa o szerokości 5 m od linii energetycznej średniego napięcia.

Bez wątplenia zatem MPZP LIGOTA PIĘKNA II zmienił diametralnie dotychczasowe przeznaczenie wymienionych powyżej działek.

Odnosząc się do zawartych w pierwszoinstancyjnej decyzji wywodów organu lokalizacyjnego co do potrzeby przeanalizowania przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym pod kątem planowanego zagospodarowania terenu w kontekście jej art. 10 ust. 1 pkt 10, dotyczącego ustalenia w planie miejscowym tymczasowego sposobu zagospodarowania, urządzania oraz użytkowania terenu, w kontekście art. 37 ustawy, Kolegium wyjaśnia, że wprowadzając prace planistyczne nad MPZP LIGOTA PIĘKNA II były prowadzone zgodnie z wymogami zawartymi w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. poz. 139, z późn. zm.), jednakże ustawa ta z dniem 11 lipca 2003 r. została uchylona przez wskazaną powyżej upzp. Nowy plan miejscowy - MPZP LIGOTA PIĘKNA II, wszedł w życie w dniu 27 sierpnia 2003 r., a więc już w czasie obowiązywania upzp. Z racji znacznego zaawansowania procedury planistycznej znajdował do niego zastosowanie art. 85 upzp. Powołany przepis stanowi, że do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego województw, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu oraz zawiadomiono o terminie wyłożenia tych planów do publicznego wglądu, ale postępowanie nie zostało zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy (tj. upzp - wyj. Kolegium), stosuje się przepisy dotychczasowe. Kolegium wyjaśnia w tym miejscu, że celem przepisu art. 85 upzp było zapewnienie zachowania ciągłości prac planistycznych w okresie przejściowym, pomiędzy dwiema ustawami - upzp i ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis ten dotyczył planów miejscowych, w stosunku do których procedura planistyczna została rozpoczęta i była prowadzona jeszcze w czasie obowiązywania ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, a ponadto była już znacznie zaawansowana w czasie, gdy upzp wchodziła w życie. Ustawodawca uchwalając upzp, dopuścił w art. 85 upzp - chroniąc gminy przed

zmarnowaniem wykonanych już prac planistycznych i wydatkowanych na te prace środków finansowych - możliwość dokończenia prac nad planami miejscowymi o znacznym stopniu zaawansowania na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów, czyli ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Powołany art. 85 upzp, pozwalał zatem na prowadzenie dalszych czynności w procesie planistycznym na podstawie nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, mimo że obowiązywała już nowa ustawa, tj. upzp. Z powyższego wynika, w ocenie Kolegium, że organ pierwszej instancji dokonał błędnej wykładni art. 85 ust. 2 upzp, przyjmując, że przepis ten nakazuje do planów miejscowych powstałych na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów, stosować wszystkie przepisy nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, w tym jej art. 10 ust. 1 pkt 10, dotyczący ustalenia w planie miejscowym tymczasowego sposobu zagospodarowania, urządzania, użytkowania terenu oraz art. 37 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Kolegium wyjaśnia, że dokonana przez organ wykładnia jest nieprawidłowa i zbędne było analizowanie przez organ pierwszej instancji zapisów art. 10 i art. 37 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Przepisy dotychczasowe, o których mowa w art. 85 upzp to przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ale tylko te regulujące procedurę planistyczną – procedurę uchwalania planu miejscowego, a nie wszystkie przepisy tej ustawy. Stanowisko Kolegium znajduje potwierdzenie np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 2012 r. (II OSK 2038/12, publ. w CBOSA), w którym Sąd ten stwierdził: „wykładnia literalna przepisu art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, iż dla możliwości zastosowania » przepisów dotychczasowych« (ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym), konieczne jest zarówno podjęcie uchwały o przystąpieniu do opracowania/zmiany planu jak i dokonanie zawiadomień o terminie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu przed dniem 11 lipca 2003 r. Jeżeli zatem przed wskazaną datą doszło do tych zdarzeń, tj. podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu oraz zawiadomiono o terminie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, dalsze czynności w postępowaniu planistycznym (podkr. Kolegium) prowadzone są na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.). Powołany przepis art.85 upzp nie wymaga zatem interpretacji planów miejscowych opracowanych na podstawie przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z uwzględnieniem przepisów tej ustawy. Powołany przepis pozwolił tylko dokończyć prace planistyczne, w tym samym porządku prawnym, w jakim zostały zainicjowane.

W ocenie Kolegium, że organ pierwszej instancji dokonał także błędnej wykładni przepisów obowiązującego MPZP Ligota Piękna II. Organ pierwszej instancji stwierdził: „Analizując zapisy ww. planów zagospodarowania (Plan Ogólny oraz MPZP Ligota Piękna II) organ doszedł do wniosku, iż wyłącznie dla terenów oznaczonych symbolem M ustalono sposób tymczasowego zagospodarowania, tj. (cyt.): możliwość wykorzystania istniejących obiektów hodowlanych do celów produkcji rolnej wyłącznie zamkniętej w obrębie budynków do czasu likwidacji hodowli i realizacji osiedla. Natomiast dla pozostałych ustalonych w planie miejscowym przeznaczeń (oznaczonych symbolami Z, KD, KPJ, EE) uchwałodawca lokalny dopuścił dotychczasowy sposób zagospodarowania terenu - jakim jest lokalizacja urządzeń produkcji zwierzęcej (40 tys. drobiu), z kierunkiem zmian, polegających na zmianie typu produkcji z niosek na brojlery, mających na celu zmniejszenie uciążliwości.”

W ocenie Kolegium, powyżej zacytowane stwierdzenie organu pierwszej instancji nie znajduje potwierdzenia - mimo odmiennego stanowiska organu pierwszej instancji - w przepisach obowiązującego

MPZP Ligota Piękna II. Kolegium wyjaśnia, że MPZP Ligota Piękna II ustalił tymczasowe sposoby zagospodarowania i użytkowania terenu wyłącznie w stosunku do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem: U3, stanowiąc w § 3 pt. „Przeznaczenie terenów, lokalne warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i urządzania terenu” w ust. 3 pkt 6 co następuje:

Wyznacza się teren oznaczony na rysunku planu symbolem: U 3, dla którego obowiązują następujące ustalenia:

- 1) Wiodąca funkcja terenu: zabudowa usługowa.
- 2) (...)

6) Tymczasowe sposoby zagospodarowania i użytkowania terenu:

- a) do czasu zmiany profilu działalności na usługową, dopuszcza się tymczasowe użytkowanie istniejących obiektów hodowlanych jak dotychczas.

Kolegium podkreśla, że powołany przez organ pierwszej instancji zapis MPZP Ligota Piękna II dotyczący terenów oznaczonych symbolem M, nie zawiera (wbrew odmiennemu stanowisku organu pierwszej instancji) określenia tymczasowego sposobu zagospodarowania terenu. Powołany przez organ pierwszej instancji przepis § 3 ust. 8 stanowi natomiast: Wyznacza się tereny oznaczone na rysunku planu symbolami: M 1, M 2, M 3, M 4, M 5, dla których obowiązują następujące ustalenia:

- 1) Wiodąca funkcja terenu: zabudowa mieszkaniowa;
- 2) **Za zgodne z planem uznaje się ponadto:**
 - a) lokalizację towarzyszących obiektów pomocniczych oraz urządzeń i sieci infrastruktury technicznej;
 - b) lokalizację w budynku mieszkalnym usługi nieuciążliwej;
 - c) **wykorzystanie istniejących obiektów hodowlanych do celów produkcji rolnej wyłącznie zamkniętej w obrębie budynków do czasu likwidacji hodowli i realizacji osiedla;**

Zacytowany powyżej ust. 8 pkt 2 wskazuje wyraźnie stany faktyczne, które lokalny prawodawca uznał za zgodne z MPZP Ligota Piękna II, są to: lokalizacja towarzyszących obiektów pomocniczych oraz urządzeń i sieci infrastruktury technicznej, lokalizacja w budynku mieszkalnym usługi nieuciążliwej, wykorzystanie istniejących obiektów hodowlanych do celów produkcji rolnej wyłącznie zamkniętej w obrębie budynków do czasu likwidacji hodowli i realizacji osiedla. Rada Gminy Wisznia Mała uchwalając MPZP Ligota Piękna II uznała wykorzystanie istniejących obiektów hodowlanych do celów produkcji rolnej wyłącznie zamkniętej w obrębie budynków do czasu likwidacji hodowli i realizacji osiedla za zgodne z planem miejscowym. Jak już Kolegium wyjaśniło powyżej, Rada Gminy Wisznia Mała w MPZP Ligota Piękna II w stosunku do terenów oznaczonych symbolem M, nie dokonała określenia tymczasowego sposobu zagospodarowania. Tymczasowy sposób zagospodarowania ustalono tylko dla terenów oznaczonych symbolem U3. Oznacza to, że w stosunku do terenów oznaczonych symbolem M zastosowanie ma ogólna zasada zawarta w art. 35 upzp, pozwalająca na kontynuację wykorzystywania terenu w sposób dotychczasowy, z zastrzeżeniem, że wykorzystywanie to może trwać nie dłużej niż do czasu zagospodarowania terenu zgodnie z tym planem. Jak już zauważono powyżej powołany przepis art. 35 upzp zawiera rozwinięcie, na gruncie upzp, zasady ochrony praw nabytych. Ustalenie w planie miejscowym sposobu tymczasowego zagospodarowania terenów jest wyjątkiem, zasadą jest natomiast możliwość kontynuowania dotychczasowego sposobu wykorzystywania terenów do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem. Co istotne, wyjątków nie można

- od 1.01.2007 r. do 01.04.2016 r. działalność na nieruchomości prowadziła pod nazwą Ferma Drobiu < miała użytkować teren o pow. 10,39 ha wraz z 10 kurnikami i budynkami usytuowanymi na działce.

- od 01.01.2007 r. przynajmniej do 07.02.2007 r. na terenie fermy funkcjonowała Ferma Drobiu

- na dzień 30.03.2015 r. (według protokołu kontroli DWIOŚ nr 27/2015):

1) Instalacja była prowadzona przez pod firmą Ferma Drobiu

2) Instalacja stanowiła 10 budynków inwentarskich,

3) Chów indyków prowadzony był w układzie cyklicznym, od piskląt do dorosłych indyków rzeźnych o maksymalnej wadze 10 kg w technologii ściółki głębokiej.

- Od dnia 01.01.2016 r. (do chwili obecnej) na nieruchomości prowadzi działalność i prowadzący działalność jako Ferma Drobiu z siedzibą w Ligocie Pięknej przy ul. , gmina Wisznia Mała;

- na dzień 24.07.2017 r. oraz 08.12.2017 r. (stan ustalony na podstawie wniosku złożonego do Marszałka Województwa Dolnośląskiego w dniu 05.07.2017 r. w postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania decyzji dot. zezwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza z instalacji do chowu drobiu):

1) Instalacja stanowiła 10 budynków inwentarskich,

2) Chów indyków prowadzony był w układzie cyklicznym, od piskląt do dorosłych indyków rzeźnych o maksymalnej wadze 11 kg w technologii ściółki głębokiej;

- od dnia 01.01.2018 r. do chwili obecnej na podstawie umów dzierżawy terenu nieruchomości zawartych z PPHU Agropasz Sp. z o. o., prowadzą działalność dwa podmioty gospodarcze:

1) Ferma Drobiu

2) Odchów Drobiu w Ligocie Pięknej;

Stan na 28.11.2018 r. (według protokołu kontroli Fermy Drobiu przeprowadzonej przez DWIOŚ):

1) Instalacja stanowiła 8 budynków inwentarskich,

2) Chów indyków prowadzony był w układzie cyklicznym, od ptaków o wadze 1,5 kg do dorosłych indyków rzeźnych o maksymalnej wadze 11 kg w technologii ściółki głębokiej;

- na dzień 28.11.2018r. (stan według protokołu kontroli Odchowalni Drobiu prowadzonej przez DWIOŚ):

1) Instalacja stanowiła 2 budynki inwentarskie,

2) Chów indyków prowadzony był w układzie cyklicznym, od jednodniowego pisklęcia do ptaków o maksymalnej wadze 1,5 kg w technologii ściółki głębokiej."

Przedstawione powyżej okoliczności wskazują, że na terenie działek nr 370/22, nr 370/18 i nr 370/15 następowała wielokrotna zmiana podmiotów prowadzących chów i hodowlę drobiu (właścicielem opisanych działek pozostawał PPHU AGROPASZ Sp. z o.o.).

W ocenie Kolegium, powyższe ustalenia organu pierwszej instancji wskazują, że wszystkie wymienione podmioty wykorzystywały teren wymienionych działek nr 370/22, nr 370/18, nr 370/15, w ten sam

sposób, tj. jako fermę drobiu – miejsce produkcji rolnej – produkcji drobiu (różna być mogła skala lub intensywność produkcji). Jak już Kolegium wyjaśniło, zmianą uzasadniającą wydanie decyzji na podstawie art. 59 ust. 3 upzp nie jest zmiana hodowanego gatunku drobiu (indyków zamiast kurczaków). W przypadku bowiem każdego wymienionego gatunku teren omawianych działek i istniejące na nich zabudowania były wykorzystywane w ten sam sposób – jako ferma służąca produkcji drobiu.

W zaskarżonej decyzji organ pierwszej instancji uznał również za zmianę zagospodarowania terenu uzasadniającą zastosowanie art. 59 ust. 3 upzp "likwidację" fermy, którą organ pierwszej instancji utożsamiał z zakończeniem bytu prawnego podmiotu dzierżawiącego teren wymienionych powyżej działek i prowadzącego opisaną fermę drobiu (potwierdzonego wykreśleniem podmiotu z rejestru REGON). Za „likwidację” fermy organ uznał także czas pomiędzy wykreśleniem z rejestru REGON jednego podmiotu a zarejestrowaniem w rejestrze REGON kolejnego podmiotu (kolejnego dzierżawcy prowadzącego fermę). W ocenie organu pierwszej instancji sporna ferma drobiu została zlikwidowana co najmniej kilkukrotnie, a kontynuacja działalności fermy była niezgodna z obowiązującym planem miejscowym.

Organ pierwszej instancji ustalił mianowicie w zaskarżonej decyzji, że „W okresie od 01.03.2002 r. do 31.12.2005 r. prowadziła na Nieruchomości działalność pod nazwą: Ferma Drobiu z siedzibą w Ligocie Pięknej przy , gmina Wisznia Mała. Podmiot użytkował 10 szt. kurników.”

„W okresie od 02.01.2006r. do 31.12.2006 r. na podstawie umowy dzierżawy zawartej przez PPHU Agropasz Sp. z o.o. z dnia 02.01.2006 r. prowadził na Nieruchomości działalność gospodarczą pod nazwą: Ferma Drobiu z siedzibą w Ligocie Pięknej przy gmina Wisznia Mała. Dzierżawca użytkował 10 sztuk kurników. Obsada 35.000 sztuk drobiu. Organ przyjął, iż pomimo zapisu w umowie wstecznej daty jej obowiązywania w dniu 01.01.2006 r. nie mogła być prowadzona działalność hodowlana na terenie fermy, ponieważ żadne dokumenty faktu prowadzenia działalności hodowlanej nie potwierdzają.” Ponadto, organ pierwszej instancji „wskazuje na brak prawdopodobieństwa funkcjonowania w dniu 01.01.2006 r. Fermy Drobiu Podsumowując, ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, iż w dniu 01.01.2006 r. na terenie fermy nie była prowadzona żadna działalność hodowlana: ferma drobiu (hodowla drobiu) prowadzona przez podmiot Ferma Drobiu

została zamknięta z dniem 31.12.2005 r. wraz z zamknięciem ww. działalności. Tym samym tuż organ ustalił, iż ferma w dniu 01.01.2006 r. uległa likwidacji - co oznacza, iż w granicach istniejących budynków hodowlanych na terenach oznaczonych w planie miejscowym symbolem M została zakończona możliwość określonego w planie wykorzystania istniejących obiektów hodowlanych do celów produkcji rolnej.”

„W okresie od 01.01.2007 r. - przynajmniej do 07.02.2007 r. organ nie był w stanie ustalić jednoznacznie stanu zagospodarowania Nieruchomości oraz podmiotu prowadzącego działalność na terenie Nieruchomości z uwagi na fakt, iż z dokumentacji wynikają wykluczające się informacje.”

„Organ ustalił, iż w okresie 01.01.2016 - 30.03.2016 na Nieruchomości formalnie nie była prowadzona działalność polegająca na prowadzeniu fermy drobiu. Brak jest również dokumentu potwierdzającego funkcjonowanie fermy w okresie od 31.03.2016 r. do 04.07.2017 r. - dopiero w dniu 05.07.2017 r.

wnioskował do Marszałka Województwa Dolnośląskiego o wydanie decyzji na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza, która została wydana w dniu 24.07.2017 r. Powyższa okoliczność w ocenie organu świadczy o fakcie kolejnej likwidacji fermy...”

Jak już Kolegium wyżej wyjaśniło, zmiana zagospodarowania terenu jest pojęciem zaczerpniętym z urbanistyki, a treść przypisywana temu pojęciu kształtuje się dopiero na podstawie konkretnego przypadku z praktyki (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 grudnia 2020 r., II SA/Łd 160/20; wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 października 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 2974/19; wyrok WSA w Gliwicach z 25 listopada 2016 r., II SA/GI 823/16; publ. w CBOSA). Zmiana zagospodarowania terenu oznacza niewątpliwie funkcjonalne przekształcenia terenu. Oceny, czy dane zamierzenie skutkuje zmianą zagospodarowania terenu, należy dokonywać w każdym przypadku indywidualnie (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 kwietnia 2018 r., II OSK 2763/17, LEX nr 2502455), uwzględniając okoliczności konkretnego przypadku. Najbardziej widoczną zmianę zagospodarowania terenu stanowi wzniesienie na nim obiektu budowlanego bądź rozbiórka takiego obiektu." (tak A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany, Opublikowano: LEX/el. 2021).

Z zestawienia przygotowanego przez organ pierwszej instancji podmiotów prowadzących opisaną fermę drobiu wynika, w ocenie Kolegium, że wszyscy dzierżawcy (a tym samym i właściciele) wykorzystywali teren działek o nr.: 370/22, 370/18, 370/15, obręb Ligota Piękna w ten sam sposób - jako fermę służącą produkcji drobiu.

W rozpatrywanej sprawie, dążąc do wykazania „likwidacji” hodowli, organ pierwszej instancji nie wykazał kluczowej - w ocenie Kolegium - dla sprawy okoliczności, że skutkiem zarzucanej „likwidacji” fermy drobiu była fizyczna likwidacja fermy i rozpoczęcie innego, niż ferma drobiu, sposobu zagospodarowania. Brak rzeczywistej, fizycznej likwidacji hodowli i brak rozpoczęcia innego, niż ferma drobiu, sposobu zagospodarowania. znajduje potwierdzenie, zdaniem Kolegium, nawet w załączonej do pierwszoinstancyjnych akt opinii biegłej oceniającej stan zagospodarowania omawianych działek na podstawie zdjęć satelitarnych z oprogramowania Google Earth Pro, (trzeba tylko zastrzec, że biegła przeanalizowała zdjęcia obrazujące zmiany czasowe oraz zagospodarowania na terenie działek nr 370/22, nr 370/18 i nr 370/15, obręb Ligota Piękna tylko na przestrzeni lat 2009-2021). Z analizy biegłej wynika, że:

„według stanu na 2009 r. budynki inwentarskie znajdowały się w dobrym stanie technicznym, niewielkie pozostałości przy bramach wyjazdowych po oborniku oraz bardzo dobrze utrzymana zieleń, w tym trawniki, woda w stawach na działce nr 261 nie posiadała cech zanieczyszczenia;

- w 2011 r. budynki nadal prezentowały dobry stan techniczny, przy bramach wyjazdowych z budynków gromadzone były większe ilości obornika. W stawach widoczne były ewidentne znamiona zakwitu wód, szczególnie w części zbiornika graniczącej z fermą drobiu;

- w 2013 r. udokumentowano prace polowe pomiędzy budynkami inwentarskimi oraz pozostałej części działki. W stawach na działce nr 261 obręb Ligota Piękna, widoczne były znaczące zakwity wód obejmujące ponad 80% powierzchni toni wodnej;

- według stanu z sierpnia 2015 r. widoczne były uszkodzenia połaci dachowych budynków inwentarskich, przed budynkami nie nagromadzono obornika, natomiast jakość wody w stawach uległa poprawie;

- w maju 2017 r. widoczna była dalsza destrukcja połaci dachowych budynków inwentarskich, zauważalna wymiana dachu na jednym z budynków. Przed wszystkimi budynkami zgromadzona jest znaczna ilość obornika; jakość wody w stawach bez zmian;

- według stanu na czerwiec 2018 r. stan budynków inwentarskich nie zmienił się w porównaniu do poprzedniego roku; przed budynkami po stronie południowej zgromadzono znaczne ilości obornika; jakość wody w stawach pogorszyła się w porównaniu do 2015 r. i 2017 r., zakwity wód ponownie obejmowały część graniczącą z fermą drobiu.

- stan wód w stawie w sierpniu 2018 r. uległ poprawie - po uprzątnięciu obornika, chociaż fragment zbiornika narażony na dopływ zanieczyszczeń z terenu działki 370/22 nadal wykazywał zmiany. Zaobserwowano także nowe wentylatory dachowe na jednym z budynków.

- zdjęcie z 2021 r. wskazuje pryzmy obornika oraz prawdopodobnie zwałowiska ziemi w części północnej i południowej terenu od strony wyjazdów z budynków inwentarskich; powierzchnia stawów była w całości pokryta przez glony lub/ i rzęsę wodną; należy tu zaznaczyć, że zanieczyszczenie wody glonami czy rzęsą wodną może świadczyć o tzw. przenawożeniu wody, tzn. że w wodzie znajduje się duża ilość składników odżywczych czy azotanów; dostrzeżono wyraźny związek pomiędzy nieodpowiednim składowaniem obornika na fermie, a tzw. zakwitem wody w stawach."

Z porównania powyższych ustaleń poczynionych przez biegłą oraz dat, w jakich miała nastąpić wskazywana przez organ „likwidacja” fermy drobiu wynika, zdaniem Kolegium, że nie doszło do fizycznej likwidacji fermy i rozpoczęcia nowego sposobu zagospodarowania. Organ stwierdził przykładowo, że „Brak jest również dokumentu potwierdzającego funkcjonowanie fermy w okresie od 31.03.2016 r. do 04.07.2017 r. - dopiero w dniu 05.07.2017 r.

wnioskował do Marszałka Województwa Dolnośląskiego o wydanie decyzji na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza, która została wydana w dniu 24.07.2017 r. Powyższa okoliczność w ocenie organu świadczy o fakcie kolejnej likwidacji fermy,..."

Tymczasem z opinii biegłej wynika, że „w maju 2017 r. widoczna była dalsza destrukcja połaci dachowych budynków inwentarskich, zauważalna wymiana dachu na jednym z budynków. Przed wszystkimi budynkami zgromadzona jest znaczna ilość obornika; jakość wody w stawach bez zmian." Opis biegłej wskazywałby, zdaniem Kolegium, że skoro zgromadzona na fermie została znaczna ilość obornika i wyremontowano dach kurnika, to musiały także być na tej fermie ptaki, które ten obornik wytworzyły. Zacytowane fragmenty wskazują, w ocenie Kolegium, że organ nie wykazał likwidacji hodowli. Zabudowania fermy (kurniki/indyczniki) istniały (i nadal istnieją) na terenie omawianych działek. Co szczególnie istotne w rozpatrywanej sprawie - ani z opinii biegłej, ani z pozostałych materiałów dowodowych zgromadzonych w aktach sprawy nie wynika, aby na terenie wymienionych już wielokrotnie działek były widoczne oznaki rozpoczęcia innego, niż produkcja drobiu, sposobu wykorzystywania terenu.

Reasumując powyższe, zdaniem Kolegium, organ pierwszej instancji, nie wykazał, że na terenie działek nr 370/22, nr 370/18 i nr 370/15 miała miejsce zmiana zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę, a o której mowa w art. 59 ust. 3 upzp. W świetle powyższego, wydanie decyzji nakazującej Odwołującemu się „przywrócić poprzedni sposób zagospodarowania terenu - poprzez zaprzestanie wykorzystywania istniejących obiektów hodowlanych do celów produkcji rolnej, z uwagi na dokonanie zmiany zagospodarowania terenu oraz zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego niezgodnie z przepisami prawa miejscowego, tj. miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego o nazwie MPZP LIGOTA PIĘKNA II", było co najmniej przedwczesne.

Jak już Kolegium zasignalizowało powyżej, rozpatrując sprawę prowadzoną na podstawie art. 59 ust. 3 upzp, organ pierwszej instancji miał obowiązek ustalić, jakie zagospodarowanie terenu działek nr

370/22, nr 370/18 i nr 370/15, jest zgodne z prawem oraz porównać to zagospodarowanie z zarzuconą Odwołującemu się zmianą zagospodarowania. Dla ustalenia, jakie zagospodarowanie terenu wymienionych działek jest zgodne z prawem niezbędna była analiza skutków, jakie dla rozpatrywanej sprawy niesie art. 35 upzp. Takiej analizie organ nie przeprowadził. Powołany przepis stanowi, że 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.

W rozpatrywanej sprawie, jak już Kolegium wyjaśniło, organ lokalizacyjny nie wykazał, że nastąpiła zmiana zagospodarowania terenu uzasadniająca interwencję na podstawie art. 59 ust.3 upzp. Zaniechał ponadto dokonania następujących ustaleń:

- po pierwsze: czy zarzucana zmiana zagospodarowania terenu nastąpiła po dacie wejścia w życie upzp (ustawa ta ma bowiem zastosowanie do stanów faktycznych, które zaistniały po dniu 11 lipca 2003 r.),
- po drugie: jaki był sposób wykorzystywania wymienionych działek w dacie wejścia w życie MPZP LIGOTA PIĘKNA II, bowiem ten właśnie sposób wykorzystywania mógł być kontynuowany niezależnie od ustaleń tego planu, a nawet mimo wyraźnej kolizji z planem. Sposób wykorzystywania terenu wymienionych działek w dacie wejścia w życie MPZP LIGOTA PIĘKNA II powinien stanowić, w ocenie Kolegium, punkt wyjścia do oceny, czy nastąpiła zmiana zagospodarowania terenu, i na czym ta zmiana polegała.

Wskazane powyżej okoliczności wymagają jednoznacznego ustalenia w toku ponownego rozpatrywania sprawy przez organ pierwszej instancji, są to bowiem okoliczności warunkujące zastosowanie art. 59 ust. 3 upzp i wydanie decyzji na podstawie powołanego przepisu. Wobec stwierdzenia istotnych braków w postępowaniu dowodowym, zmierzającym do wykazania spełnienia przesłanek z art. 59 ust. 3 upzp, konieczne jest uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Zgromadzony dotychczas przez organ materiał dowodowy nie potwierdza spełnienia podstawowej przesłanki warunkującej zastosowanie art. 59 ust. 3 upzp – zaistnienia zmiany zagospodarowania terenu. Pozostałe kwestie bogato udokumentowane w toku pierwszoinstancyjnego postępowania dotyczą kwestii pobocznych w stosunku do zmiany zagospodarowania terenu, która jest przedmiotem postępowania. Mogą one znaleźć się w obrębie zainteresowań organów ochrony środowiska, wskazują bowiem na możliwe nieprawidłowości po stronie podmiotów prowadzących fermę w zakresie wypełniania obowiązków regulowanych ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556, z późn. zm.). Nie mają jednak znaczenia dla wykazania zaistnienia zmiany zagospodarowania terenu. W świetle powyższego, zasadne jest, w ocenie Kolegium, stwierdzenie, że organ pierwszej instancji nie rozpatrzył w istocie sprawy, nie rozpatrzył bowiem jej wszystkich aspektów normatywnych. Wielowątkowość prowadzonego postępowania dowodowego spowodowała, że organ pierwszej instancji stracił z pola widzenia kwestie kluczowe w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 59 ust. 3 upzp. Wymienione powyżej uchybienia uzasadniają, w ocenie Kolegium, uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji celem uzupełnienia materiału dowodowego we wskazanym przez Kolegium zakresie i wydania rozstrzygnięcia odpowiedniego do dokonanych ustaleń. Organ pierwszej instancji powinien także dokonać prawidłowej wykładni przepisów prawa materialnego. Zgodnie z art. 138 § 2a, 2a Kpa, jeżeli organ pierwszej instancji dokonał w zaskarżonej decyzji błędnej wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, w decyzji, o której

KLAUZULA INFORMACYJNA RODO

Stosownie do art. 13 ust. 1-2 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) (Dz. Urz. UE L 119, s. 1), powoływanego dalej jako „RODO”, w związku z przetwarzaniem Pani/Pana danych osobowych - informujemy, że:

- 1) administratorem Pani/Pana danych osobowych jest Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu, z siedzibą przy pl. Powstańców Warszawy 1 we Wrocławiu (kod pocztowy: 50-153 Wrocław); inspektorem ochrony danych w Samorządowym Kolegium Odwoławczym we Wrocławiu jest Ryszard Skowron, z którym można się skontaktować pod adresem: inspektorodo@sko-wroc.org;
- 2) Pani/Pana dane osobowe przetwarzane będą w celu wykonania przez administratora obowiązku realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej, w szczególności na podstawie: a) art. 6 ust. 1 lit. e) RODO, b) art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2018 r. poz. 570), c) ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.);
- 3) Pani/Pana dane osobowe będą przechowywane do czasu zakończenia postępowania przed Kolegium, a po tym okresie według reguł określonych w: a) ustawie z dnia 15 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164, z późn. zm.), b) rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 20 października 2015 r. w sprawie klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji, przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych i brakowania dokumentacji niearchiwalnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 246), c) jednolitym rzeczowym wykazie akt, wprowadzonym zarządzeniem Nr 3/2023 Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z dnia 2 marca 2023 r.;
- 4) przysługuje Pani/Panu prawo żądania: a) dostępu do treści swoich danych osobowych, b) sprostowania swoich danych osobowych, c) ograniczenia przetwarzania swoich danych osobowych;
- 5) ma Pani/Pan prawo wniesienia skargi do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, gdy uzna Pani/Pan, że przetwarzanie Pani/Pana danych osobowych narusza przepisy RODO;
- 6) Pani/Pana dane osobowe: a) będą udostępniane tylko instytucjom upoważnionym z mocy przepisów prawa, b) nie będą przekazywane do państwa trzeciego lub organizacji międzynarodowej, c) nie będą przetwarzane w sposób zautomatyzowany, w tym w formie profilowania;
- 7) podanie przez Panią/Pana danych osobowych jest wymogiem ustawowym.