

Naczelny Sąd Administracyjny
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa
Izba Ogólnoadministracyjna
WYDZIAŁ II

Dnia 2 kwietnia 2021 r.
Sygn. akt II OSK 977/20

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

r.pr. Jacek Jaworski

Biuro Obsługi Prawnej Urząd Miasta Lublin
Pl. Łokietka 1
20-109 Lublin

Kancelaria Ogólna
W P Ł Y N Ę Ę Ł O BP

06.04.2021

DK 07863286

nr Mdok

zał 1 podpis *h*

Sekretariat Naczelnego Sądu Administracyjnego Izby Ogólnoadministracyjnej Wydziału II przesyła odpis wyroku z dnia **17 lutego 2021 r.** sygn. akt **II OSK 977/20** w sprawie ze skargi kasacyjnej Rady Miasta Lublin od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 30 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 602/19.

Załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

z up. kierownika sekretariatu

Bernadetta Pręgowska

sekretarz sądowy

W załączeniu:

- odpis w/w wyroku.



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 lutego 2021 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Miron
Sędzia NSA Grzegorz Czerwiński (spr.)
Sędzia del. WSA Agnieszka Wilczewska - Rzepecka

po rozpoznaniu w dniu 17 lutego 2021 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Rady Miasta Lublin
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie
z dnia 30 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 602/19
w sprawie ze skargi Wojewody Lubelskiego
na uchwałę Rady Miasta Lublin
z dnia 1 lipca 2019 r. Nr 283/VIII/2019
w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania
przestrzennego Miasta Lublin

1. uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Lublinie,
2. zasądza od Wojewody Lubelskiego na rzecz Gminy Lublin kwotę 390 (trzysta dziewięćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Bernadetta Pręgoszka

sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wyrokiem z 30 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 602/19, po rozpoznaniu skargi Wojewody Lubelskiego na uchwałę Rady Miasta Lublin z dnia 1 lipca 2019 r. Nr 283A/III/2019 w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Lublin, na podstawie art. 147 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w pkt I. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie załącznika nr 2 stanowiącego tekst studium pn. Część II - Kierunki, 3. Rejon III - Północny pkt 1 lit. i) osiedle Górki Czechowskie (Czechów Północny, Czechów Południowy), w części dotyczącej sformułowań: „tereny zabudowy wielorodzinnej w rejonie ul. Koncertowej i ul. Poligonowej, tereny zabudowy wielorodzinnej /usługowej w rejonie A. Zelwerowicza, ul. Poligonowej, ul. Koncertowej oraz planowanych ulic (na przedłużeniu Al. Kompozytorów Polskich i ul. W. Żywnego, tereny zabudowy wielorodzinnej /jednorodzinnej w rejonie ul. Poligonowej oraz planowanych dróg (na przedłużeniu Al. Kompozytorów Polskich i ul. W. Żywnego), tereny zabudowy jednorodzinnej w rejonie ul. I. Solarza, ul. Partyzantów, ul. J. Dudzińskiego, ul. E. Czaplńskiego (dawniej ul. M. Wojtowicza), ul. F. Arnsztajnowej, ul. Kpt W. Raginisia, ul. Ppor. J. Bołbotta, ul. H. Halickiego i ul. K. Staczyńskiego”, w pkt II. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie części graficznej opisanej w załączniku nr 2 uchwały pod nazwą „Część II - Kierunki - mapa zbiorcza”, w części obejmującej obszary określone w pkt I sentencji, oznaczone kolorami: brązowo - czerwonym, opisanym w legendzie jako tereny zabudowy wielorodzinnej/usługowej, brązowo-beżowym, opisanym w legendzie jako tereny zabudowy wielorodzinnej/jednorodzinnej.

Powyższy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym

Rada Miasta Lublin uchwałą z dnia 1 lipca 2019 r. Nr 283/V111/2019 uchwaliła Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin.

Wojewoda Lubelski wniósł skargę na powyższą uchwałę w części obejmującej działki składające się na kompleks „Górek Czechowskich” o nr ewidencyjnych: 1/12, 1/14, 1/175, 1/8, 1/82, 1/15, 1/16, 1/25, 1/26, domagając się stwierdzenia jej nieważności w tej części. Uznał, że Gmina w zaskarżonym zakresie przekroczyła przysługujące jej uprawnienie (władztwo planistyczne), naruszając wynikającą

z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadę proporcjonalności i art. 1 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania studium. Wskazano, że studium jako akt określający założenia lokalnej polityki przestrzennej zawiera także ustalenia wiążące przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz elementy regulacyjne w postaci lokalnych zasad zagospodarowania. Zwrócono uwagę, że studium jako podstawowy dokument w gospodarowaniu przestrzenią Miasta i zawierający wizję jego rozwoju, powinno być wyrazem kompromisu pomiędzy różnymi interesami i wyobrażeniami o zagospodarowaniu przestrzenią nie tylko organów gminy Lublin, ale również jej mieszkańców. Wojewoda Lubelski uznał, że przyjęte w studium rozwiązania planistyczne dla terenu „Górek Czechowskich” przeznaczające ich część pod funkcję zabudowy wielorodzinnej oznaczają, że Rada Miasta przedłożyła interes prywatny właściciela terenu ponad interes publiczny mieszkańców Lublina, chcących ochronić obszar „Górek Czechowskich” przed intensywną wielorodzinną zabudową. Wywołało to zdecydowany sprzeciw części mieszkańców miasta Lublin wyrażony m. in. w licznych skargach. Wojewoda zwrócił uwagę, że aktualnie teren „Górek Czechowskich” objęty jest ustaleniami uchwały nr 825/XXXV/2015 Rady Miasta Lublin z dnia 17 listopada 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin- część III. Jak stanowi § 73 przedmiotowej uchwały ustanawia się „strefę ochrony walorów przyrodniczych i krajobrazowych obszaru Górek Czechowskich - KI”. W granicach tej strefy w planie wyznaczone zostały tereny o różnych funkcjach, m. in. tereny zielone, tereny usług i sportu oraz zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Organ zaznaczył, że jedną z funkcji planowanych do realizacji na tym obszarze był teren oznaczony symbolem ZR - rezerwat przyrody. Mimo, że nie został on ustanowiony na tym terenie jako forma ochrony przyrody, zdaniem organu, dokonane wówczas zamierzenie planistyczne potwierdza jak cenny i wartościowy przyrodniczo jest ten obszar.

Wojewoda podniósł, że uchwalone studium dopuszcza funkcje mieszkalne (zabudowa wielorodzinna) i mieszkalno - usługowe w miejscach, gdzie obecnie obowiązujący plan miejscowy umożliwia lokalizację usług komercyjnych z mieszkaniowymi oraz sportu i rekreacji. Wojewoda zauważył, że funkcje te będą bezpośrednio sąsiadowały z planowanym Zespołem Przyrodniczo-Krajobrazowym „GÓRKI CZECHOWSKIE”, a w konsekwencji umożliwiają realizację zabudowy wielorodzinnej na części jednego z najważniejszych i najcenniejszych przyrodniczo

obszarów Lublina. Organ zaznaczył, że zamierzenia planistyczne Gminy są zbieżne z planami inwestycyjnymi właściciela terenu, co wzbudza sprzeciw i niezadowolenie części mieszkańców Lublina, tym bardziej, że nie są znane okoliczności prowadzonych negocjacji z właścicielem terenu i zawarcie z nim umowy stanowiącej podstawę przyjęcia Studium. W ocenie Wojewody choć dokumentacja formalno-prawna potwierdza, iż zgodnie z regulacjami ustawowymi, po zebraniu wniosków do projektu studium, projekt ten poddany był procedurze opiniowania i uzgodnień, podwójnie wykładany do publicznego wglądu, mieszkańcy mieli możliwość składania uwag, które następnie były w przepisany trybie rozpatrywane, a dodatkowo organizowane były dyskusje publiczne, spotkania z Radami Dzielnic i prezentacje dla mieszkańców, to nie wszystkie wątpliwości stron konfliktu zostały wyjaśnione. Składane przez mieszkańców Lublina uwagi do projektu studium, w których opowiadali się za pozostawieniem całego terenu „Górek Czechowskich” jako terenu zielonego na całej ich powierzchni, a nie tylko w suchych dolinach w postaci naturalistycznego parku, pozostały nieuwzględnione. Uzasadnieniem zajętego stanowiska były jedynie krótkie wyjaśnienia w tabelach zawierających rozstrzygnięcie uwag złożonych do projektu studium informujące, iż wykonane analizy przyrodnicze i środowiskowe nie wykazały negatywnego wpływu zmiany funkcji na terenie dawnego poligonu na funkcjonowanie ESOCH, ani na łączność przyrodniczą i środowiskową w ramach sięgacza ekologicznego Górek Czechowskich. Jednak w opinii Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie wskazane zostało, iż w rejonie III najistotniejszym oddziaływaniem na florę i faunę będzie dopuszczenie zabudowy na płaskich zachodnich i północnych terenach obszaru byłego poligonu (Górek Czechowskich). Obecnie teren ten pokryty jest zielenią nieurządzoną (niską i średnią), stanowiącą ostoję wielu gatunków zwierząt i bogactwo gatunkowe roślin. Zabudowa płaszczyznowa części tego rejonu spowoduje utratę naturalnego rezerwuaru roślin i zwierząt, co będzie negatywnym oddziaływaniem dla świata przyrody. Wojewoda przekonywał, że w doktrynie i judykaturze prezentowane jest stanowisko, iż wyłącznie w przypadku uzgodnienia pozytywne stanowisko organu jest warunkiem uchwalenia w danej postaci aktu planistycznego. Natomiast w przypadku opinii, nawet negatywne stanowisko organu opiniującego nie stoi na przeszkodzie w uchwaleniu aktu planistycznego w kształcie przygotowanym przez organ sporządzający projekt aktu. Wprawdzie Prezydent Miasta Lublin nie miał obowiązku dostosowania projektu Studium do opinii RDOŚ

niemniej jednak wątpliwym wydaje się uzasadnianie odrzucenia uwag zwolenników braku zabudowy kubaturowej na Górkach z powoływaniem się na twierdzenie, iż: „Prawidłowość podjętych decyzji została potwierdzona w procesie uzgadniania i opiniowania projektu studium w tym przez organy i instytucje odpowiedzialne za nadzór nad ochroną przyrody i warunków środowiskowych.”

W odpowiedzi na skargę Prezydent Miasta Lublin wniósł o jej oddalenie. W odpowiedzi wskazano, że terytorialny zakres zaskarżenia przedstawiony w skardze (numery działek ewidencyjnych) jest niemożliwy do odczytania bowiem studium sporządzane jest na mapach topograficznych w dużych skalach np. w skali 1:10000, która nie zawiera warstwy ewidencyjnej pozwalającej na odczytanie granic konkretnych działek z przeznaczeniem kierunkowym określonym w studium. Wobec tego wskazany precyzyjnie przez organ skarżący zakres terytorialnego zaskarżenia nie ma podstaw i trudny jest do weryfikacji.

Prezydent nie zgodził się z zarzutem niewyważenia interesu publicznego z interesem prywatnym, co miało doprowadzić zdaniem skarżącego do nadużycia przez organ gminy władztwa planistycznego. Prezydent zaznaczył, że studium nie jest dokumentem określającym wiążąco i szczegółowo przeznaczenie terenów oraz sposoby ich zagospodarowania i zabudowy. Takim dokumentem planistycznym jest dopiero miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W przypadku zabudowy wielorodzinnej (tak jak i przy innych rodzajach i funkcjach zabudowy lub zagospodarowania terenu) studium określa maksymalne wskaźniki urbanistyczne (intensywność zabudowy i wysokość) oraz minimalną powierzchnię biologicznie czynną. Nie oznacza to, że w planach miejscowych będą zastosowane wyłącznie maksymalne wskaźniki urbanistyczne. Ponadto, w planie miejscowym stosuje się znacznie więcej innych parametrów wpływających na wysokość i intensywność zabudowy np. linie zabudowy (w tym obowiązującą lub nieprzekraczalną) oraz gabaryty obiektów, co nie jest elementem zaskarżonej uchwały w sprawie studium. Z art. 9 ust. 3-5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że studium jest zbiorem dyrektyw określających przyszłe zamierzenia w zakresie ładu przestrzennego na terenie całej gminy. Nie może zatem studium przesądzać o intensywnej wielorodzinnej zabudowie jakiegokolwiek terenu, co czyni podniesiony zarzut kompletnie nieprawdziwym.

Odnośnie do niewyważenia interesu publicznego i prywatnego Prezydent zauważył, że w ramach procedury II wyłożenia projektu studium do wglądu

publicznego wpłynęło ponad 5700 pism. Do obszaru po poligonie wojskowym na Czechowie wpłynęły zaś 3524 pisma, z których uwzględniono w całości lub w części 3224 pisma, zaś w całości nie uwzględniono 300 pism. W sprawie terenu tzw. „Górek Czechowskich” przeciw rozwiązaniom przyjętym w ponownie wyłożonym do publicznego wglądu projekcie studium złożono 1800 podpisów, natomiast za tymi rozwiązaniami złożono aż 3704 podpisy. Oznacza to ponad 2-krotną przewagę podpisów (złożonych w ramach procedury opracowania dokumentu studium) popierających rozwiązania projektowe w zakresie kierunkowego zagospodarowania terenu tzw. „Górek Czechowskich”, zaproponowane przez miejskich planistów. Przyjąć zatem należy, że organ gminy wyważył interes publiczny polegający m.in. na ochronie przyrody i krajobrazu, uwzględnieniu istniejącego uzbrojenia technicznego czy dostępności komunikacyjnej ewentualnych terenów budowlanych, z interesem prywatnym, tj. prawem do zabudowy swojej nieruchomości, nie dając przy tym prymatu żadnej ze stron. Prezydent podkreślił, że o nadużyciu władztwa planistycznego w przypadku studium można mówić tylko wówczas, gdy przy jego uchwalaniu zostałyby naruszone zasady sporządzania studium, istotnie tryb sporządzania lub właściwość organów w tym zakresie. Tymczasem organ skarżący w swojej skardze odwołuje się właściwie wyłącznie do kwestii niezadowolenia części mieszkańców z przyjętych rozwiązań planistycznych, nie wskazując na jakiegokolwiek uchybienia proceduralne.

Prezydent podkreślił, że uchwała ukierunkowała zabudowę mieszkaniową jedynie w obszarze trzech wysoczyzn (a nie sześciu), ograniczając znacząco program planowanej przez właściciela terenu inwestycji mieszkaniowej. Wolna od zabudowy miała jedynie pozostać obszerna część wąwozowa (tj. ok. 40 % pod zabudowę, a 60% pod zieleń). Tymczasem, w studium pod kierunkową zabudowę przeznaczono jedynie ok. 25% całości terenu. Wobec powyższego uznać należało, że organ gminy nie nadużył swojego władztwa planistycznego, ale przede wszystkim, że została dołożona wszelka należyta staranność w wyważaniu interesu publicznego z prywatnym, a zatem nie naruszono również zasady proporcjonalności.

Prezydent wskazał, że projekt studium był prezentowany i dyskutowany na 14 otwartych spotkaniach z mieszkańcami oraz po raz piętnasty na otwartej sesji nadzwyczajnej Rady Miasta Lublin. Ze względu na dbałość o jakość partycypacji społecznej oraz jawność procedur planistycznych Prezydent Miasta Lublin - pomimo braku ustawowego obowiązku w tym zakresie - podjął decyzję o ponowieniu

procedury wyłożenia do wglądu publicznego projektu nowej edycji studium. Prezydent wyjaśnił, że wykluczenie jakiegokolwiek zabudowy nieruchomości prywatnej, liczącej ponad 100 ha, nie objętej żadną obszarową formą ochrony przyrody wynikającą z przepisów szczególnych np. ustawy o ochronie przyrody, spowodowałoby zarzut niewyważenia interesu indywidualnego z interesem publicznym i naruszenia prawa własności, którego ochrony wymaga przecież proces planistyczny (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy). Za nieprawdziwe Prezydent uznał stwierdzenie, jakoby umowa zawarta z właścicielem terenu przed uchwaleniem studium była swoistym żądaniem „podjęcia czynności mających na celu zmianę studium lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w celu wprowadzenia oczekiwanej zmiany przeznaczenia terenu”. Prezydent zaznaczył, że fakt zawarcia umowy pomiędzy Gminą Lublin, a Spółką TBV Investment Sp. z o.o. nie ma żadnego związku z zasadami sporządzania studium ani z trybem jego sporządzania. Umowa ta jest odrębnym od studium bytem prawnym i nie ma jakiegokolwiek związku z procedurą uchwalania studium. Nie zawiera również jakiegokolwiek żądania czy zobowiązania do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Umowa przesądza jedynie, że na wypadek uchwalenia studium i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w określonym kształcie, Gmina Lublin będzie mogła nabyć od właściciela terenu tzw. Górek Czechowskich grunt o powierzchni około 75 ha za 1 zł netto (co nastąpiło w dniu 30 września 2019 r.), na którym spółka TBV Investment Sp. z o.o. urządzi na swój koszt naturalistyczny park o wartości co najmniej 10.000.000,00 zł netto. Kompetencja, czy, a jeśli tak, to w jakim kształcie będzie uchwalony plan miejscowy dla terenu tzw. „Górek Czechowskich” w sposób bezdyskusyjny należy do organów uzgadniających przyszły projekt planu miejscowego oraz radnych Rady Miasta Lublin, którzy w głosowaniu podejmą decyzję w tej sprawie i zawarta przez Gminę Lublin z TBV Investment Sp. z o.o. umowa w tej kwestii niczego nie zmienia, ani nie narusza. Prezydent wskazał również, że Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Lublinie nie podniósł w swojej opinii wadliwości przyjętych rozwiązań dla tego terenu, który nigdy nie był objęty żadną prawną formą obszarową ochrony przyrody.

Prezydent wskazał, że od chwili zbycia terenu przez Agencję Mienia Wojskowego następuje sukcesywna degradacja walorów przyrodniczych, czemu Gmina usiłuje przeciwdziałać. Podobnie jest w nowym dokumencie studium, które wprowadza w jego najbardziej wartościowych przyrodniczo częściach planistyczną

formę ochrony w postaci Zespołu Przyrodniczo-Krajobrazowego "Górki Czechowskie".

Wskazany na wstępie wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie stwierdził nieważność części tekstowej zaskarżonej uchwały w zakresie wskazanym w pkt I. sentencji wyroku oraz stwierdził nieważność tej uchwały w części graficznej opisanej w załączniku nr 2 uchwały pod nazwą: Część II - Kierunki -mapa zbiorcza" w części odnoszącej się do obszarów wskazanych w pkt 1 sentencji, oznaczonych kolorami: brązowo-czerwonym (tereny zabudowy wielorodzinnej/usługowej), brązowo-beżowym (tereny zabudowy wielorodzinnej/jednorodzinnej).

Sąd potwierdził, że Gminie na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U z 2018 r. poz. 1945), przysługuje kompetencja do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy, jako jej zadanie własne, poprzez uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkami wskazanymi w tym przepisie. Przepis ten stanowi normatywną podstawę dla uprawnienia gminy określanego mianem władztwa planistycznego, które obejmuje samodzielne ustalenie przez radę gminy przeznaczenia terenów, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy. Kompetencja do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej przejawia się przede wszystkim poprzez uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W nim następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Jako instrument polityki przestrzennej, zawiera ustalenia powszechnie wiążące dla obszaru, który obejmuje oraz wiąże wszystkich właścicieli nieruchomości położonych na jego obszarze przesądzając o ograniczeniach w wykonywaniu prawa własności, (art.6 ust.1). Sąd zauważył, że władztwo planistyczne realizowane jest również poprzez studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które stosownie do art. 9 ust. 1 ustawy sporządzane jest w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Sąd wskazał, że studium nie będąc aktem prawa miejscowego nie oddziałuje wprost i samodzielnie na wykonywanie prawa własności, ponieważ nie może być podstawą jakichkolwiek rozstrzygnięć administracyjnych w zakresie planowania przestrzennego, a w konsekwencji nie

może być materialnoprawną podstawą odmowy dopuszczenia jakichkolwiek przedsięwzięć inwestycyjnych, to jednak istotne jest, że z mocy art. 9 ust. 4 ustawy jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Sąd podkreślił, że ustalenia w zakresie kierunków zagospodarowania przestrzennego, zasad ochrony poszczególnych obszarów, jak również obszarów rozmieszczenia infrastruktury technicznej, czy kierunków i zasad kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, podlegają określeniu w studium. Z tym aktem muszą być zgodne plany miejscowe, które ustalają przeznaczenie terenów (art. 20 ust. 1 ustawy). Tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów. Relacje systemowe aktów planistycznych, zwłaszcza wspomniane wiązanie ustaleniami studium przy uchwalaniu planów miejscowych może w okolicznościach konkretnej sprawy skutkować uznaniem, że już uchwała w przedmiocie studium prowadzi do naruszenia interesu prawnego określonych członków wspólnoty samorządowej.

Sąd zauważył, że władztwo planistyczne rozumiane jako prawo legalnej ingerencji w sferę wykonywania prawa własności nie jest władztwem absolutnym lub władztwem nieograniczonym nie podlegającym żadnej kontroli. Ingerencja ta jest możliwa, ale musi też uwzględniać proporcjonalnie wyważony interes publiczny z uprawnieniami właścicielskimi. Wymaga to więc od gminy wnikliwego i wszechstronnego rozważenia interesu indywidualnego i publicznego oraz uzasadnienia prawidłowości przyjętych rozwiązań planistycznych, ich celowości i słuszności. Oczywiste jest, że kreowanie polityki przestrzennej na szczeblu gminy wiąże się z występowaniem licznych spornych interesów określonych podmiotów oraz potrzebą ochrony określonych dóbr (dziedzictwo kulturowe, przyroda, bezpieczeństwo ludzi i mienia). Dlatego w trakcie rozwiązywania tych konfliktów uwzględniać należy ogólne zasady konstytucyjne, w tym zwłaszcza wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadę proporcjonalności oraz wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego. Zezwalają one na ograniczanie prawa własności jedynie wówczas, gdy niezbędnie wymaga tego inne dobro chronione w postaci np. interesu publicznego bądź prawa własności innych osób. Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie daje oczywiście podstaw do ustalenia generalnie kryteriów uszczegółwiających sposób korzystania z zasady proporcjonalności. Dopiero wskazanie praw i wolności, które mają być ograniczane

w zestawieniu z prawami lub wolnościami chronionymi umożliwia ustalenie, czy przesłanki objęte tą zasadą są spełnione. Musi dojść do konfrontacji wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu. W razie kolizji przyznanie prymatu jednemu interesowi ponad drugim wymaga zatem każdorazowo porównania wartości chronionych z tymi, które w efekcie wprowadzanej regulacji ulegają ograniczeniu.

Sąd wskazał, że Wojewoda odnośnie do zaskarżonej uchwały domaga się zachowania odpowiednich proporcji w odniesieniu do kierunkowego sposobu zagospodarowania przedmiotowego terenu opisanego w studium jako „Górki Czechowskie” pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne, a interesem społecznym, który wymaga lokalizowania terenów zielonych w miastach, zatem terenów mających służyć nie tylko określonej wspólnotce, ale także ogółowi społeczeństwa.

Sąd zauważył, że tereny zielone nie były wyraźnie wskazane przez ustawodawcę jako zaliczane do celów publicznych. Trudno byłoby jednak odmówić takim terenom charakteru szeroko pojętej użyteczności publicznej, która w aktualnych realiach prawnych niewątpliwie służy osiągnięciu celów publicznych takich jak: zachowanie środowiska naturalnego w nie pogorszonym stanie, promocja zdrowia, napowietrzanie miast oraz miejsce rekreacji i wypoczynku. Takie miejsca wyczerpują zatem hipotezę definicji ustawowej interesu publicznego, o jakim mowa w art. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Chodzi tu zatem o istotną wartość związaną z funkcjonowaniem społeczeństwa, co także wymaga uwzględnienia w procesie planowania w związku z treścią art. 1 ust. 2 pkt 3 i 5 ustawy, a także zasadą zróżnicowanego rozwoju wynikającą z art. 1 ust. 1 pkt 2. Kwestia utrzymania występującej na terenie gminy zieleni nie jest bowiem kwestią dowolnego uznania organu gminy. W ramach zadań własnych gminy, o jakich mowa w art. 7 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506), jest obowiązkiem wynikającym z art. 78 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r., poz. 1614). Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji wprost dopuszcza ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw także wtedy gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony środowiska. Z kolei art. 74 ust. 1 Konstytucji stanowi, że władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnym i przyszłym pokoleniom. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych

(ust. 2).

Według Sądu, treść załącznika nr 2 zaskarżonej uchwały nie pozostawia żadnych wątpliwości, że te naczelne zasady stały się wiodącym założeniem przyjętym także przy tworzeniu przedmiotowego studium. Jednoznacznie świadczy o tym stwierdzenie, że „zasadę integralności, ochrony przed zabudową oraz wzmocnienia funkcji przyrodniczych Ekologicznego Systemu Obszarów Chronionych miasta należy traktować jako nadrzędną, ponieważ prawidłowo ukształtowana i wydolna struktura ekologiczna miasta warunkuje i kształtuje stan higieny atmosfery, ma zatem bezpośredni wpływ na poprawę warunków aerosanitarnych miasta, a co za tym idzie stan zdrowia mieszkańców” (str. 10 załącznika). Potwierdza to również zapis dotyczący obszaru urbanistycznego 3.Rejon III - Północny pkt 5 jednoznacznie wskazujący na ochronę i kształtowanie przestrzeni otwartych oraz obszarów stanowiących system przyrodniczy miasta (ESOCH), gdzie celem nadrzędnym jest zachowanie krajobrazu oraz powiązań ekologicznych poszczególnych elementów środowiska przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb związanych z ochroną przed powodzią, deszczami nawalnymi, suszą i niekorzystnymi zmianami klimatycznymi miasta. Jednocześnie wyklucza się możliwość zabudowywania tych obszarów w sposób niweczący przyrodnicze funkcje systemu, dopuszczając lokalizację obiektów i urządzeń związanych z ich funkcjonowaniem (sportu i rekreacji, turystyki), ochroną funkcji przyrodniczych i urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacyjnej. Wymienia się tutaj suche doliny pomiędzy osiedlami na Bursakach, Czechowie oraz w kierunku Rudnika i Doliny Jakubowieckiej; Park Czechów, Park na Górkach Czechowskich (w rejonie ulicy Poligonowej, wskazany do ochrony - Zespół Przyrodniczo Krajobrazowy („Górki Czechowskie”, tereny lasu na Górkach Czechowskich w rejonie ulicy północnej. Z kolei według zapisu 2.1.1 system ESOCH obejmuje w całości lub części doliny rzeczne, suche doliny i wąwozy, obszary prawnie chronione istniejące i projektowane w tym rezerваты, Obszary Chronionego Krajobrazu, obszary Natura 2000, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, lasy i inne zadrzewienia, tereny zieleni urządzonej, wartościowej zieleni nieurządzonej, tereny wód otwartych, tereny otwarte wykorzystywane rolniczo, bądź nieużytki służące wzmocnieniu przyrodniczemu oraz prawidłowemu przewietrzaniu przestrzeni miasta. Zdaniem Sądu, w skład systemu wchodzi także „Górki Czechowskie” obejmujące obszar wzniesień oraz suchych dolin ciągnące się w kierunku rzeki Czechówki, pełniące funkcje lokalnego korytarza ekologicznego (

str. 85). W samym studium (str. 162) określa się ten obszar jako jeden z najcenniejszych przyrodniczo i krajobrazowo rejonów miasta o charakterystycznej dla obszarów lessowych rzeźbie terenu wykształconej w formie suchej, erozyjno-denudacyjnej głębokiej doliny o przebiegu zbliżonym do południowego z licznie rozbudowanymi poprzecznie do niej dolinami bocznymi oraz wypłaszczonej wierzchowinami. Sąd podkreślił, że to właśnie w studium, realizując przyjętą jako nadrzędną zasadę integralności, ochrony przed zabudową oraz wzmacniania funkcji przyrodniczych Ekologicznego Systemu Obszarów Chronionych, jako kierunkowe zmiany dotyczące dolin rzecznych i suchych dolin wskazano ochronę procesów ekologicznych poprzez zachowanie terenów przed intensywną zabudową (str. 75). Co więcej stwierdzono, że tereny położone wewnątrz Ekologicznego Systemu Obszarów Chronionych, wspomagane na rysunku Studium przestrzeniami otwartymi należy traktować jako tereny wyłączone z zabudowy. Według organu planistycznego tereny te są predystynowane do pełnienia funkcji przyrodniczych i takie funkcje powinny być tu wzmacnianie. Jako sprzeczne z powołanymi zapisami i wewnętrznie niespójne Sąd uznał kierunkowe przeznaczenie przedmiotowego terenu pod zabudowę mieszkaniową nie tylko wielorodzinną, jak uważa wojewoda, ale również jednorodzinną i usługi w sposób uwidoczony na części graficznej załącznika nr 2 do uchwały. Sąd podkreślił, że jako podstawowe, ogólne zasady dotyczące ESOCH wskazano m.in. zakaz lokalizacji zabudowy kubaturowej w sposób niweczący przyrodnicze funkcje systemu, przekształcanie rzeźby terenu w tym tworzenia nasypów ziemnych oraz zasypywania dolin rzecznych, suchych dolin i wąwozów (str. 80). Dalej Sąd stwierdził, że w prognozie oddziaływania na środowisko projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Lublin sporządzonego w czerwcu 2017 r. i lutym 2018 r. wyraźnie stwierdzono, że zabudowa płaszczyznowych części Górek Czechowskich spowoduje mimo wszystko utratę naturalnego rezeruaru roślin i zwierząt, co będzie negatywnym oddziaływaniem dla świata przyrody. Według opracowania przypuszczalne pozostawienie obszaru dolin stanowiących składową systemu ESOCH w postaci parku towarzyszącego osiedlom mieszkaniowym też znacznie zuboży skład gatunkowy występujący tu obecnie. Poza tym już na etapie realizacji dojdzie do bezpośredniej utraty siedlisk i płoszenia zwierząt. Wynika z niego również, że zieleni urządzona jedynie częściowo zrekompensuje utratę zieleni, która jest cenna nie tylko pod względem przyrodniczym.

Sąd wskazał, że wbrew ocenie Prezydenta podobne wnioski zawiera opinia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie z dnia 11 stycznia 2018 r. Poza powołaniem się na treść wspomnianej już prognozy organ jednoznacznie stwierdził, że zabudowa części terenu byłego poligonu, chodzi właśnie o „Górki Czechowskie”, służącego obecnie jako miejsce rekreacji codziennej (spacery, wyprowadzanie zwierząt domowych itp) będzie negatywnie oddziaływać na ludność terenów sąsiednich, w tym poza rejonem III. Pewne jest, że realizacja planowanego zamierzenia budowlanego zaburzyłaby istniejący tu układ przyrodniczy, co w efekcie doprowadziłoby do przekształcenia charakteru wspomnianej całości, powodując, że przestałaby ona być obszarem zielonym i stała się terenem zabudowy mieszkaniowej. Według Sądu oceny tej nie zmienia twierdzenie organu planistycznego, że jedynie jego 25 % zostało przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową, na części zaś najbardziej wartościowej przyrodniczo planuje się utworzenie Zespołu Przyrodniczo-Krajobrazowego. Przede wszystkim podana wartość, jak wskazuje część graficzna załącznika nr 2 dotyczy jedynie zabudowy wielorodzinnej. Na mapie widoczne jest jednak, że cały ten teren ma być zabudowany w znacznie większym zakresie, co związane jest z dopuszczeniem zabudowy jednorodzinnej i usługowej. W istocie wiele w tym zakresie nie zmieni planowane ustanowienie na części obszaru zespołu przyrodniczo-krajobrazowego. Jest to jedna z najłagodniejszych form ochrony przyrody przewidzianych w art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z art. 43 tej ustawy o ochronie przyrody zespołami przyrodniczo-krajobrazowymi są fragmenty krajobrazu naturalnego i kulturowego zasługujące na ochronę ze względu na ich walory widokowe lub estetyczne. Ta forma może być wprowadzona, gdy cenne fragmenty krajobrazu nie zostały objęte inną, dalej idącą formą ochrony. W art. 45 ust. 1 ustawy przewidziano, że w stosunku do zespołu przyrodniczo-krajobrazowego mogą być wprowadzone enumeratywnie wymienione zakazy. Wśród zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1 ustawy nie ma jednak zakazu zabudowy. Podkreślenia wymaga, że w art. 15 ust. 1 pkt 1, art. 17 ust. 1 pkt 7 i 8, art. 24 ust. 1 pkt 8 i 9, art. 60 ust. 6 pkt 4 i art. 65 ust. 2 pkt 1 i 5 ustawy o ochronie przyrody, ustawodawca wprowadził wprost obligatoryjne lub fakultatywne zakazy zabudowy, czego nie zawarł w postanowieniach art. 45 ust. 1 tej ustawy. Nie można więc przyjmować, że takie zakazy wynikają również z postanowień art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, na co zwraca się uwagę w orzecznictwie sądowym (tak też NSA w wyroku z dnia 20 sierpnia 2019r. II OSK

2411/18 opubl. w CBOSA). Sąd uznał, że jasne jest, że w ten sposób nie zostanie powstrzymana dalsza destrukcja tego terenu jako znaczącego dla funkcjonowania całego miasta. Sąd zauważył, że według tego samego studium Ekologiczny System Obszarów Chronionych jest uproszczonym modelem funkcjonowania środowiska i przyrody w skali miasta, który ma zapewnić planistyczną ochronę obszarów decydujących w najwyższym stopniu o warunkach zamieszkiwania w Lublinie. Wskazano również, że jednym z kluczowych elementów ESOCH są doliny rzeczne i suche doliny – bez ich prawidłowego przyrodniczego funkcjonowania następuje degradacja pozostałych elementów ESOCH, a co za tym idzie spadek wartości przestrzeni i warunków zdrowotnych zamieszkiwania(str. 77 załącznika nr 2). Również według tego samego organu planistycznego zawężanie, zabudowywanie, przesuwanie ciągłości ESOCH przekłada się nie tylko na pogorszenie warunków zdrowotnych zamieszkiwania, ale również na kształtowanie negatywnego wizerunku miasta i zmniejszenie jego konkurencyjności (str. 78 załącznika nr 2). Wprost wskazano, że polityka przestrzenna w zakresie ochrony środowiska i jego zasobów oraz ochrony przyrody ma być realizowana poprzez wykluczenie z zainwestowania miejskiego i ochronę obszarów oraz obiektów istotnych z punktu widzenia ochrony środowiska i przyrody w tym systemów ESOCH oraz określenie takich standardów zabudowy, które wykluczają niekorzystne przekształcenia i doprowadzą do eliminacji zagrożeń już istniejących. Za konieczne uznano efektywne rozbudowywanie i wzmacnianie struktury ekologicznej miasta w stopniu przynajmniej takim samym, jak proces narastania procesów inwestycyjnych. W planach miejscowych tereny zielone położone poza ESOCH należy sukcesywnie włączać do systemu dążąc jednocześnie do budowania i wzmacniania powiązań między nimi (str. 79). Zasady zaś zagospodarowania terenów położonych w ramach ESOCH winny być bezwzględnie podporządkowane przede wszystkim ochronie wartości przyrodniczych i każdorazowo określone w planach miejscowych, a także w decyzjach o warunkach zabudowy. Warto również wskazać, że w ramach ESOCH w zależności od lokalnych uwarunkowań dopuszczono realizację terenów i obiektów rekreacyjnych przy zachowaniu podstawowego priorytetu dla funkcji przyrodniczych. Ich lokalizacja wymaga szczegółowych ustaleń w planach miejscowych i może obejmować w szczególności lokalizację terenowych urządzeń sportowych i turystycznych wraz z niezbędnym zapleczem technicznym i sanitarnym np. boiska sortowe, tory do uprawiania sportów wyczynowych, ścieżki sportowo rekreacyjne,

place zabaw i inne urządzenia rekreacyjne, obiekty małej architektury, pawilony parkowe z funkcjami kulturalnymi, gastronomicznymi i innymi, będącymi komplementarnymi w stosunku do funkcji parkowej i rekreacyjnej, ciągi piesze i rowerowe (str. 81). W pkt 2.6.1 załącznika ponownie podkreślono, że doliny rzeczne, suche doliny oraz wąwozy powinny być przeznaczone przede wszystkim pod tereny zieleni np. nadrzecznej, łąkowej, parkowej i leśnej. Ochrona procesów ekologicznych poprzez zachowanie terenów przed intensywną zabudową jest podstawowym warunkiem ochrony środowiska, przyrody oraz krajobrazu kulturowego miasta. W pkt 16. 1 (str. 154) stwierdzono z kolei, że wyklucza się wprowadzanie nowych lub wzmocnienie istniejących funkcji naruszających zasadę integralności, ciągłości ochrony przed zabudową oraz wzmacnianie funkcji przyrodniczych systemu ESOCH, jak również służących jego wzmacnianiu wskazanych na rysunku studium, chronionych przez zabudową obszarów otwartych. Sąd zauważył, że sam organ planistyczny dowodził, że w odniesieniu do powyższych zasad celem ochrony środowiska i jego zasobów w tym ochrony przyrody jest nie tylko zabezpieczenie i zachowanie ich dotychczasowego stanu, ale przede wszystkim wzmocnienie struktury przyrodniczej przy równoczesnym zapewnieniu możliwości rozwoju miasta. Rozwój ten nie może być jednak rozumiany jako niekontrolowana ekspansja zabudowy na tereny otwarte, ale jako podnoszenie standardów i jakości zamieszkiwania mieszkańców oraz wzrost konkurencyjności miasta (str. 156). Zdaniem Sądu, w świetle powołanych zapisów uzasadnione jest zatem stanowisko, że w studium pierwszeństwo przyznano interesowi publicznemu, polegającemu na ochronie funkcji przyrodniczych. Utwierdza to jedynie w przekonaniu, że część graficzna załącznika nr 2 zaskarżonej uchwały nie odpowiada zapisom jego części opisowej. Nie uwzględniono wynikających z niej wniosków, ani wskazań. Co istotne w uzasadnieniu przyjętych rozwiązań (str. 163) nie podano racji, jakimi kierował się organ, mimo wszystko przeznaczając przedmiotowy obszar pod częściową zabudowę. Ponownie natomiast stwierdzono, że utrzymanie przestrzeni o znaczeniu ekologicznym jako terenów wyłączonych z zabudowy pełniących równocześnie różnego rodzaju funkcje uzupełniające np. krajobrazowe w tym przyrodnicze, warunkuje zachowanie właściwej jakości oraz poziomu rozwoju i życia w mieście. Doliny rzeczne, suche doliny oraz wąwozy powinny być przeznaczone przede wszystkim pod tereny zieleni np. nadrzecznej, łąkowej, parkowej i leśnej. Sąd uznał, że tym bardziej niezrozumiała jest zatem

kierunkowa zmiana przeznaczenia przedmiotowego obszaru pod zabudowę.

Sąd mając na uwadze wskazane w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przesłanki stwierdzenia nieważności studium lub planu miejscowego wyjaśnił jak należy rozumieć pojęcie zasad sporządzania studium i kiedy dochodzi do ich istotnego naruszenia. Sąd uznał, że w realiach rozpoznawanej sprawy uzasadnione jest przekonanie, że Rada Miasta Lublin w istotny sposób naruszyła zasady sporządzenia przedmiotowego studium w zakresie obejmującym obszar „Górek Czechowskich”, dając tym samym podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały dotyczącej jej załącznika nr 2 w tej części.

Rada Miasta Lublin wniosła skargę kasacyjną od powyższego wyroku, zaskarżając go w całości.

Zdaniem skarżącej kasacyjnie Rady Miasta Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie dokonał wadliwej oceny legalności studium i w związku z tym na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej jako P.p.s.a.), zaskarżonemu wyrokowi zarzucono:

1) niewłaściwe zastosowanie art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1073, dalej jako: ustawa planistyczna albo ustawa), wynikające z błędnego uznania, że:

a. wysoczyzny, które w ramach Górek Czechowskich podlegają zgodnie z kierunkami Studium pod zabudowę wchodzą do Ekologicznego Systemu Obszarów Chronionych miasta Lublin (dalej jako: ESOCH) oraz do znajdującego się tam zespołu przyrodniczo- krajobrazowego, a w związku z powyższym

b. należy do nich zastosować zakazy zabudowy, w tym właściwe dla dolin rzecznych, korytarzy ekologicznych i obszarów przyrodniczo-krajobrazowych, gdy tymczasem:

- ujęte w Studium wysoczyzny, które w ramach Górek Czechowskich podlegają pod zabudowę nie wchodzą do ESOCH, i nie stanowią korytarza ekologicznego, ani elementów zespołu przyrodniczo krajobrazowego;
- wszystkie istotne z punktu widzenia ochrony środowiska tereny dolin i część wysoczyzn, zostały w Studium objęte ESOCH, a ponadto

Studium nie dopuszcza na nich zabudowy zgodnie z wymogami środowiskowymi, na które powołuje się sąd wojewódzki, co w konsekwencji potwierdza, wadliwą ocenę zapisów Studium w odniesieniu do ich obszarowego przyporządkowania i stwierdzenie nieważności dla tego obszaru bez wyróżnienia stanu zagospodarowania i ustalenia granic ESOCH;

2) niewłaściwe zastosowanie art. 28 ustawy w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 3, 6 i 7 ustawy oraz art. 10 ust. 1 pkt 1-3 ustawy, wynikające z błędnego uznania, że:

a. dla terenu Górek Czechowskich jedyną prawnie uzasadnioną w kierunkach rozwoju miasta funkcją będzie przeznaczenie pod tereny zielone, a zatem nieusprawiedliwione uznanie, że:

b. na żadnym z terenów wchodzących w obszar Górek Czechowskich oraz w żadnym wymiarze nie jest możliwe projektowanie funkcji zabudowy mieszkaniowej, gdy tymczasem, w ramach tego obszaru Studium Część II (tekstowa) - Kierunki (str. 162), w tym Mapa zbiorcza Kierunki (część graficzna), dopuszcza program usługowy i mieszkaniowy przewidziany do realizacji na wysoczyznach w ramach funkcji zabudowy.

3) niewłaściwe zastosowanie art. 28 w zw. z art. 20 ust. 1, art. 11 pkt 5 lit. i) ustawy w związku z uznaniem, że nadanie formy zespołu przyrodniczo-krajobrazowego jest niewystarczające ze względu na konieczność utworzenia na nim rezerwatu przyrody, o którym mowa w: (I) obowiązującym dla tego terenu planie miejscowym oraz (II) w opinii Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z 11 stycznia 2018 r., podczas gdy:

a. plan miejscowy nie jest wiążący dla Studium,

b. Opinia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 11 stycznia 2018 r., w zw. z prognozą oddziaływania na środowisko i opracowaniem ekofizjograficznym jest pozytywna, gdyż:

- ze wskazanych dokumentów nie wynika dezaprobata, co do formy ochrony przyrody, czy też projektowania uzupełnienia funkcji,

- organ uzyskał opinię, a zatem spełnił wymóg art. 11 pkt 5 lit. i) ustawy,

4) naruszenie prawa materialnego, poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 28 ustawy w zw. z art. 10 ust. 1 pkt 1-3, pkt 7 lit a-d i pkt 8 ustawy w wyniku oceny, że Studium jest aktem sprzecznym wewnątrznie, gdyż dopuszczając zabudowę narusza wprowadzone przez siebie zakazy, stan ładu przestrzennego i środowiska, gdy tymczasem:

a. jest to akt spójny, bo kierunki rozwoju Studium uwzględniają istniejące faktycznie i prawnie uwarunkowania terenu, są zgodne z istniejącą infrastrukturą, stanem środowiska, faktyczną zabudową oraz dotychczasowym sposobem zagospodarowania, a jednocześnie w zw. art. 10 ust. 1 pkt 5, pkt 7a-d i pkt 8 ustawy uwzględniają potrzeby i możliwości rozwoju gminy ze względu na konieczność poprawy warunków życia mieszkańców, prognozowane migracje w ramach obszarów miejskich i analizy ekonomiczne wskazane w uwarunkowaniach Studium.

5) naruszenie prawa materialnego, poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 28 ustawy planistycznej, w zw. art. 9 ust. 2 i art. 20 ust. 1 ustawy planistycznej oraz art. 43 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1614 ze zm., dalej jako: ustawa o ochronie przyrody) w wyniku uznania, że Studium jest aktem sprzecznym zewnętrznie, gdy tymczasem Studium:

a. nie narusza zakazów wynikających z ustanowienia form ochrony przyrody (art. 43 ustawy o ochronie przyrody),

b. jest zgodne z ustaleniami strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 9 ust. 2 ustawy planistycznej)

c. nie musi być zgodne z planem miejscowym (art. 20 ust. 1 ustawy),

d. stanowi kontynuację polityki planistycznej, uwzględniając jednocześnie także aspekt włączenia terenów przeznaczonych pod rezerwat przyrody do obszaru przyrodniczo-krajobrazowego „Górki Czechowskie” (art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy).

6) wadliwą wykładnię prawa materialnego:

a. art. 3 ust. 1 ustawy poprzez przyjęcie, że władztwo planistyczne nie daje swobodnej możliwości kształtowania kierunków Studium, jeśli nie narusza żadnych zakazów wynikających z przepisów odrębnych, gdy tymczasem w ramach uznania organy planistyczne winny swobodnie dążyć do wyważenia dóbr, biorąc także pod uwagę względy ekonomiczne, prawo własności i rozwój gminy.

b. art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy w zw. z art. 140 Kodeksu Cywilnego (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1145, dalej jako KC) polegającego na uznaniu, że prawo zabudowy nie wchodzi do istoty prawa własności, gdy tymczasem w stosunku do nieruchomości miejskich wchodzi ono do wiązki podstawowych uprawnień właścicielskich;

Skarżąca kasacyjnie na podstawie podniesionych wyżej zarzutów uważa, że niewłaściwie uznano, że w zaskarżonym studium doszło do kierunkowych zmian polityki przestrzennej i błędnie zakwalifikowano to, jako istotne naruszenie zasad sporządzania Studium.

Skarżąca kasacyjnie zarzuca także naruszenie przepisów postępowania art. 141 § 4 P.p.s.a. mające istotny wpływ na wynik sprawy, poprzez sporządzenie niewystarczającego uzasadnienia, co zarazem narusza konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 Konstytucji RP) w zakresie wyjaśnienia motywów orzekania, gdyż:

a. Sąd nie odniósł się do istotnych dla wyniku orzekania argumentów skarżącego Wojewody, mimo podzielenia jego wniosków, w szczególności w zakresie konieczności uwzględnienia rezerwatu przyrody, a zatem w uzasadnieniu zabrakło wskazania, które stanowiska stron oraz w jakim stopniu są zasadne,

b. przy powoływaniu się na zasady ogólne, bez przepisów szczególnych, uzasadnienie winno skrupulatnie wskazywać sposób rozumienia podstawowych pojęć wynikających z przepisów prawa, w tym nie może pomijać ustalenia ich pełnej wykładni, jeśli miały w sprawie zastosowanie, a tymczasem w uzasadnieniu skoncentrowano się na wartościach środowiskowych pomijając własność i inne wartości chronione, co uniemożliwia ocenę ich wagi,

c. podczas wyjaśniania zasadności zmian wprowadzonych w Studium w odniesieniu do terenów zielonych zmieniano argumentację, w szczególności, czy mają być to tereny zielni urządzonej lub nieurządzonej, w celu ochrony świata roślin i zwierząt, czy ludzi – służące rekreacji, sportowi i turystyce,

d. w uzasadnieniu doszło do przypadków przepisania fragmentów Studium, w taki sposób, że: nie podawano numeru strony cytowanej części (str. 31 Kierunków Studium), pomijano początek zdania lub nie wskazywano zdań dopełniających przez co zmieniono sens wypowiedzi, w tym ukryto, że zapis ze str. 31 Studium Części II - Kierunki, który został w wybrakowany sposób zacytowany na str. 10 uzasadnienia wyroku tak naprawdę dotyczył zespołu przyrodniczo-krajobrazowego,

8) Ponadto zarzucono, mające istotny wpływ na wynik sprawy:

a. naruszenie art. 133, 134 i 141 § 4 P.p.s.a., poprzez dokonanie niewłaściwej oceny materiału dowodowego polegające na przyjęciu, że obszar Górek Czechowskich pokrywa się z obszarem przyrodniczo-krajobrazowym „Górki Czechowskie” pomimo, iż ze zgromadzonego w aktach sprawy materiału dowodowego, w szczególności Części II - Kierunki oraz Mapy zbiorczej - wynika, iż obszary te nie pokrywają się,

b. wadliwe zastosowanie art. 134 P.p.s.a., w zw. z art. art. 3 § 2 pkt 6, art. 133, art. 147 § 1 P.p.s.a., gdyż orzeczenie (sentencja) w ramach sprawy winno swym

zakresem przedmiotowym obejmować te same obszary planistyczne określone w części tekstowej jak i graficznej,

c. naruszenie art. 3 ust. 1 i art. 9 ust. 1 i 3 ustawy w zw. z art. 153 P.p.s.a., w konsekwencji zaś naruszenie art. 1 ust. 2 Prawa o ustroju sądów administracyjnych (tj. Dz.U. 2016, poz. 1066 ze zm.), art. 153 i 147 § 1 w zw. z 152 § 2 P.p.s.a. oraz art. 32 i 33 P.p.s.a., które polegało na wydaniu rozstrzygnięcia (I) przy zastosowaniu celowościowego wzorca kontroli skutkującego w związku z zakresem stwierdzenia nieważności i mocą wiążącą orzeczenia zobowiązaniem miasta Lublin do ustalenia w przyszłości określonych kierunków Górek Czechowskich – a zatem wkroczenie we władztwo planistyczne gminy, przy równoczesnym pozbawieniu uczestnictwa podmiotów, których interes prawny został naruszony zaskarżonym wyrokiem.

Na podstawie tak postawionych zarzutów skarżąca kasacyjnie domaga się uchylenia zaskarżonego wyroku w całości i oddalenia skargi, zasądzenia zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych oraz rozpoznania sprawy na rozprawie.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej w sposób obszerny i szczegółowy przedstawiona została argumentacja, która zdaniem skarżącej kasacyjnie, uzasadnia postawione zarzuty.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie należy wskazać, że Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę tylko w granicach skargi kasacyjnej (art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. , poz. 2325 zm.) dalej jako P.p.s.a.), z urzędu biorąc pod uwagę jedynie nieważność postępowania, co oznacza związanie przytoczonymi w skardze kasacyjnymi jej podstawami, określonymi w art. 174 P.p.s.a. Nadto, zgodnie z treścią art. 184 P.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę kasacyjną, jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu.

NSA rozpatrywał skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15 zzs⁴ ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r.,

poz. 374 ze zm.), uznając, że ze względu na intensyfikację rozwoju epidemii przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywłać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można było przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, skarga kasacyjna wniesiona przez Radę Miasta Lublin posiada usprawiedliwione podstawy.

Przesłanki stwierdzenia nieważności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego określa art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm., dalej jako ustawa planistyczna). Zgodnie z tym przepisem istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Sąd w zaskarżonym wyroku po analizie zapisów zaskarżonego studium (część tekstowa i część graficzna - załącznik nr 2 Mapa zbiorcza) oraz załączonej do niego dokumentacji (prognoza oddziaływania na środowisko projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Lublin sporządzonego w czerwcu 2017 r. i w lutym 2018 r., opinia RDOŚ w Lublinie z dnia 11 stycznia 2018 r.) doszedł do wniosku, że Rada Miasta Lublin w istotny sposób naruszyła zasady sporządzania przedmiotowego studium w zakresie obejmującym obszar "Górek Czechowskich", co uzasadniało stwierdzenie jego nieważności w zakresie załącznika nr 2 w części odnoszącej się do tego obszaru. Sąd analizując dokumentację studium stwierdził, że naczelną zasadą przyjętą w studium jest ochrona środowiska i zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego współczesnym i przyszłym pokoleniom. Potwierdzeniem tego ma być zapis ze strony 10 załącznika (zapewne nr 2 Studium Kierunki), gdzie mówi się, że "zasadę integralności, ochrony przed zabudową oraz wzmocnienia funkcji przyrodniczych Ekologicznego Systemu Obszarów Chronionych miasta należy traktować jako nadrzędną, ponieważ prawidłowo ukształtowana i wydolna struktura ekologiczna miasta warunkuje i kształtuje stan higieny atmosfery, ma zatem bezpośredni wpływ na poprawę warunków areosanitarnych miasta, a co za tym idzie stan zdrowia mieszkańców". Wskazane zasady odnoszą się zasadniczo do obszarów, które w studium zakwalifikowano do modelu planistycznej ochrony środowiskowej jakim jest ESOCH. Sąd przyjął, że w skład systemu ESOCH wchodzi cały obszar Górek Czechowskich

obejmujący obszar wzniesień oraz suchych dolin, ciągnących się w kierunku rzeki Czechówki, pełniący funkcję lokalnego korzytarza ekologicznego (str. 85). Sąd uznał, że dla tego obszaru jak wynika z zapisów studium jako kierunkowe zmiany dotyczące dolin rzecznych i suchych dolin wskazano ochronę procesów ekologicznych poprzez zachowanie terenów przed intensywną zabudową (str 75). Tereny położone wewnątrz ESOCH wspomagane przestrzeniami otwartymi należy traktować jako wyłączone z zabudowy. Sąd uznał, że według organów planistycznych tereny te są predystynowane do pełnienia funkcji przyrodniczych i takie funkcje powinny być wzmacniane. Wobec tego Sąd przyjął, że sprzeczne z powołanymi zapisami i wewnętrznie niespójne jest kierunkowe przeznaczenie przedmiotowego terenu pod zabudowę mieszkaniową nie tylko wielorodzinną, jak uważa wojewoda, ale również jednorodziną i usługi w sposób uwidoczniiony na części graficznej załącznika nr 2 do uchwały. Idąc takim tokiem rozumowania Sąd przytoczył główne zasady dotyczące ESOCH a wśród nich zakaz lokalizacji zabudowy kubaturowej w sposób niweczący przyrodnicze funkcje systemu, przekształcanie rzeźby terenu, w tym tworzenia nasypów ziemnych oraz zasypywania dolin rzecznych, suchych dolin i wąwozów (str. 80).

Zdaniem NSA, przyjęta przez Sąd w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku argumentacja nie znajduje uzasadnienia do całego obszaru tzw. Górek Czechowskich, a właśnie cały ten obszar został wadliwie uzany przez Sąd za objęty kierunkową zmianą studium poprzez dopuszczenie tam zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, jednorodzinnej i usługowej.

Prawdą jest, że przedmiotowe studium wprowadza nadrzędną zasadę ochrony obszarów zaliczanych do Ekologicznego Systemu obszarów chronionych miasta Lublin (ESOCH) m.in. poprzez zachowanie tych terenów przed intensywną zabudową (str. 31 części II studium - Kierunki). Jednak opisywany w tym fragmencie studium 3.Rejon III - Północny (przyp. Sądu Górki Czechowskie) w kontekście występujących tam obszarów zaliczanych do systemu ESOCH nie wskazuje, że cały ów 3. Rejon III - Północny stanowi ESOCH. Na str. 31 i str. 32 wskazuje się, że ESOCH to:

a) tereny zieleni o charakterze publicznym położone w:

- dolinie rzeki Czechówki,
- suchych dolinach pomiędzy osiedlami na Bursakach, Czechowie oraz w kierunku Rudnika i Doliny Jakubowickiej: Park Czechów, Park na

Górkach Czechowskich (w rejonie ul. Poligonowej), wskazany do ochrony – Zespół Przyrodniczo-Krajobrazowy „Górki Czechowskie”,

- rejonie ul. J. Mackiewicza (Park Lemszczyzna);

b) tereny lasu na Górkach Czechowskich w rejonie ul. Północnej, wskazany do ochrony – Zespół Przyrodniczo-Krajobrazowy „Górki Czechowskie”);

c) tereny zieleni urządzonej związanej z wypoczynkowymi i rekreacyjnymi potrzebami społeczeństwa, w tym zieleni działkowa w rejonie: ul. Kupieckiej, ul. I. Kosmowskiej, ul. Choiny /ul. A. Zelwerowicza, ul. Bursaki.

Zatem ESOCH w rejonie III Północnym to wyłącznie wskazane powyżej tereny zieleni publicznej, tereny lasu i tereny zieleni urządzonej. Wewnątrz obszaru ESOCH znajduje się zespół przyrodniczo-krajobrazowy Górek Czechowskich. W związku z tym Rejon III. Północny określanymi potocznie mianem Górek Czechowskich nie pokrywa się w zupełności z terenem ESOCH. Tym samym przewidziany jako nadrzędny cel ESOCH zachowanie integralności, ochrony przed zabudową, wzmocnienia funkcji przyrodniczych został dochowany bowiem na terenach zaliczonych w ramach Rejonu III. Północnego do ESOCH, w tym zespołu przyrodniczo-krajobrazowego nie przewiduje się jakiegokolwiek zabudowy mieszkaniowej (wielorodzinnej czy jednorodzinnej lub usług). Na wyodrębnionym z terenu Górek Czechowskich ESOCH dopuszczono lokalizację obiektów i urządzeń związanych z ich funkcjonowaniem (sportu i rekreacji, turystyki), ochroną funkcji przyrodniczych oraz obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacyjnej.

Wynika z tego, że studium w Rejonie III Północnym (Górki Czechowskie) dopuszcza zabudowę wielorodzinną mieszkaniową, jednorodziną oraz usługi ale tylko na terenach poza ESOCH. Zachowany jest zatem status braku zabudowy mieszkaniowej i usługowej na terenach zakwalifikowanych do ESOCH.

Skarżący kasacyjnie wskazuje, że teren objęty zabudową dotyczy jedynie części wysoczyzn ale nie dotyczy suchych dolin ujętych w ESOCH. Stwierdzenie to należy uznać za prawidłowe bowiem z powyżej wskazanych zapisów studium jednoznacznie wynika, iż ESOCH to obszar m.in. suchych dolin występujących na terenie Górek Czechowskich.

Sąd na str. 11 uzasadnienia stwierdził również, że w skład systemu (ESOCH) wchodzi także Górki Czechowskie obejmujące obszar wzniesień oraz suchych dolin ciągnące się w kierunku rzeki Czechówki, pełniące funkcje lokalnego korytarza ekologicznego. Jak słusznie zauważyła Rada Miasta w skardze kasacyjnej

przywołany fragment studium str. 85 ma w istocie inną treść, bowiem sąd pominął jego początek. Początek zaś wskazuje, że wyliczenie powyższe dotyczy projektowanego zespołu przyrodniczo-krajobrazowego "Górek Czechowskich". Czyli potwierdza się, że w skład ESOCH wchodzi ustalony w ramach Górek Czechowskich zespół przyrodniczo-krajobrazowy obejmujący obszar wzniesień i suchych dolin ale nie obejmuje on swym zakresem całego obszaru tych Górek. Istnieją więc obszary Górek Czechowskich, gdzie nie występuje ani ESOCH ani zespół przyrodniczo-krajobrazowy i tam organ planistyczny przewidział zabudowę mieszkaniową. Zatem wbrew przekonaniu Sądu, które wynika z uzasadnienia zaskarżonego wyroku, teren Górek Czechowskich zgodnie z częścią tekstową studium (Cześć II Kierunki str. 27) nie podlega w całości wykluczeniu z zabudowy bowiem tylko niektóre tereny zielone są częścią ESOCH, gdzie zabudowa nie jest dopuszczalna. Nie było zatem podstaw do stwierdzenia nieważności studium na terenach trzech wysoczyzn Górek Czechowskich (dwie licząc od północy wzdłuż zachodniej granicy Górek, jednej wzdłuż wschodniej granicy tego obszaru). W istocie po analizie zapisów studium i jej części graficznej przyjąć należy, że ESOCH i zawierający się w nim zespół przyrodniczo-krajobrazowy, nie wyczerpuje całości obszaru Rejon III - Północny (Górki Czechowskie) zatem na pozostałym obszarze organ planistyczny mógł wskazać inne kierunki zagospodarowania, które przewidują zabudowę mieszkaniową czy jednorodzinną. W tym zakresie nie było sprzeczności pomiędzy ustaleniami studium i jego częścią graficzną - mapa zbiorcza załącznik nr 2.

Z powyższego wynika, że Sąd nie dość dokładnie przeanalizował znajdującą się w aktach sprawy dokumentację planistyczną i doszedł do nieuprawnionych wniosków, które doprowadziły z kolei do wadliwej oceny charakteru terenów opisanych w studium i przedstawionych na załączonych mapach. Sąd odczytał ustalenia studium niezgodnie z jego zapisami, co doprowadziło do stwierdzenia nieważności jego postanowień, gdzie w istocie sprzeczność ustaleń nie występowała. Część wysoczyzn oznaczona w studium nie wchodzi do ESOCH, nie stanowi korytarza ekologicznego ani nie tworzą one zespołu przyrodniczo-krajobrazowego wobec tego na tym terenie zbudowa, którą przewidziano w kierunkach studium była dopuszczalna. Zapis taki nie prowadził do wewnętrznej sprzeczności w regulacjach studium tak tekstowych jak i graficznych. ESOCH ilustruje mapa załącznik nr 1 do Części II studium kierunki (str. 385).

Na str. 162 studium Część II Kierunki podkreślono konieczność ochrony najcenniejszych walorów przyrodniczych i krajobrazowych tego obszaru ale nie dotyczy to całości tego obszaru. Wskazano, że "ustala się w obszarze strefy jako funkcję wiodącą zieleń ogólnodostępną o charakterze parkowym wraz z programem towarzyszącym. Funkcję uzupełniającą stanowi program usługowy i mieszkaniowy przewidziany do realizacji na wysoczyznach, w tym możliwość realizacji usług oświaty, usług sportu i rekreacji (UO/US) - zgodnie z rysunkiem Studium. Tereny usług sportu i rekreacji (US) położone w rejonie skrzyżowania ulic Poligonowej i Ducha (wysoczyzna południowo-zachodnia), dopuszcza się usługi innego rodzaju, w tym np. usługi handlu, jednak z wykluczeniem zabudowy biurowej, czy też funkcji mieszkaniowej.

Wobec tego zasadny jest zarzut skargi kasacyjnej naruszenia przez Sąd art. 28 ust. 1 ustawy planistycznej bowiem Sąd nie wykazał istotnego naruszenia zasad sporządzania studium.

Zdaniem NSA, sprzeczności pomiędzy zapisami studium nie dowodzi fakt, że zamiast wskazanej w obowiązującym dla tego terenu planie miejscowym formy ochrony przyrody w postaci rezerwatu ustalono w studium zespół przyrodniczo-krajobrazowy, o jakim mowa w art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Jest to forma ochrony przyrody, dla której ustawodawca nie przewidział zakazu zabudowy w czym Sąd upatruje zagrożenia dalszą destrukcją tego terenu jako znaczącego dla funkcjonowania całego miasta. Jednak zauważyć należy, że ów zespół przyrodniczo-krajobrazowy na terenie Górki Czechowskiej wchodzi w skład ESOCH, który zabudowę na jego terenie wyklucza. Nie ma zatem podstaw do twierdzeń, że na obszarze zespołu przyrodniczo-krajobrazowego będzie prowadzona zabudowa mieszkaniowa i nie zostanie powstrzymana dalsza destrukcja tego terenu jako znaczącego dla funkcjonowania miasta. Zabudowa jak wynika z mapy zbiorczej Studium dotyczy tylko trzech obszarów, które nie stanowią ESOCH ani nie są objęte formą ochrony zespołu przyrodniczo-krajobrazowego. Jak podaje skarżąca kasacyjnie są to obszary trzech wysoczyzn. Nie są to tereny objęte formą ochrony, korytarze ekologiczne (doliny rzeczne) czy tzw. sięgacze (tylko ESOCH).

Fakt, że obowiązujący plan miejscowy (uchwała Rady Miasta Lublin z 17 listopada 2005 r. Nr 825/XXXV/2005 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin - część III) przewidywał strefę

ochrony walorów przyrodniczych i krajobrazowych obszaru Górek Czechowskich - KI a nadto postulował funkcję ZR - rezerwat przyrody nie dowodzi tego, że już wówczas nie przewidywano terenów pod zabudowę. Jak wynika z planu tereny oznaczone symbolami Ub, UC, SR1/U, SR1 mogą być zabudowane. Wyróżniono je kolorem czerwonym. Na terenie SR2 dopuszczano realizację terenowych urządzeń sportowo-rekreacyjnych oraz obiektów kubaturowych związanych z funkcją sportowo-rekreacyjną. Te wyróżnione na czerwono obszary pokrywają się z wysoczyznami, dla których w studium przewidziano zabudowę. Wynika z tego, że studium kontynuuje funkcje już przewidziane w planie. Zauważyć należy, że organ planistyczny nie jest związany ustaleniami planu przy tworzeniu studium, a występuje zależność odwrotna pomiędzy studium i planem. Jednak przeznaczenie pod zabudowę w planie tych samych terenów co w zaskarżonym studium pozwala uznać, że organ planistyczny kontynuuje dotychczasowe funkcje dla tego terenu i podąża w polityce zagospodarowania przestrzennego drogą zrównoważonego rozwoju tego terenu. Może to świadczyć także o zachowaniu proporcjonalności bowiem utrzymując dotychczasowe funkcje na danym terenie stara się godzić występujące obecnie interesy publiczne oraz prywatne.

Warto podkreślić, że obecne zagospodarowanie terenu Górek Czechowskich wynikające z uwarunkowań opisanych w Studium, to w przeważającej części tereny niezabudowane, tereny nieużytków po poligonie, zarośnięte zielenią nieurządzoną - "murawy i zarośla kserotermiczne porastające nasłonecznione stoki, wysokie miedze, skarpy wąwozów drogowych w zachodniej i północnej części Lublina - wąwozy Górek Czechowskich", "Park Czechów i Wąwozy na Czechowie pow. 20 ha, pokryte roślinnością trawiastą z nowymi nasadzeniami drzew. Większość parków, poza „Ogrodem Saskim” który w latach 2012-2013 przeszedł gruntowną rewaloryzację, jest zaniedbana i wymaga odnowy, bądź jest w trakcie realizacji. Część to pozostałości starych założeń parkowych, jednakże ich układy są niejednokrotnie zatarte a wartościowy drzewostan jest w złym stanie sanitarnym, główni przedstawiciele fauny to liczne gatunki motyli, jaszczurka zwinka, spośród ptaków w terenie o charakterze łąkowym występuje gąsiorek, słowik szary, świergotka i przepiórka, jest terenem o największym biotopie ptaków w mieście", nie wskazuje na ich istotną wartość przyrodniczą, która uzasadniałaby objęcie ich wysokochronioną formą ochrony przyrody np. rezerwat. Są to tereny wykorzystywane dawniej jako poligon z florą i fauną nie zaliczającą się do wyjątkowo

bogatych i godnych tak wyspecjalizowanej ochrony. Brak czynnej ochrony na tym terenie spowodował znaczną degradację przyrodniczą tego obszaru. Prawdopodobnie to było podstawą tego, że pomimo planistycznego przeznaczenia pod rezerwat przyrody w planie zagospodarowania przestrzennego województwa z 2002 r. nie doszło do ustanowienia na tym terenie obszaru takiej ochrony. Z informacji przekazanych w skardze kasacyjnej wynika, że w planach zagospodarowania przestrzennego województwa również odstąpiono od przeznaczenia tego terenu pod rezerwat przyrody. Ma to o tyle znaczenie, że ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego z 2015 r. wiążą na etapie sporządzania studium. Zatem ustanowienie rezerwatu nie odpowiadałoby istniejącym obecnie uwarunkowaniom (teren zdegradowany) a nadto niezgodne by było z aktem planistycznym województwa. Organ planistyczny uwzględnił stan degradacji środowiskowej na tym terenie i zamiast rezerwatu ustanowił słabszą formę ochrony - zespół przyrodniczo-krajobrazowy. Teren ten nie zostanie zabudowany bo wchodzi do ESOCH, a jego obszar uległ zwiększeniu do 71,9 ha. Wobec tego ustalenia studium w tym zakresie nie noszą miana sprzeczności czy braku spójności, na co wskazywał Sąd w zaskarżonym wyroku.

W studium zwraca się uwagę, że szczególnie cenny pod względem przyrodniczym jest obszar Płaskowyżu Nałęczowskiego (do którego należą Górkę Czechowskie), gdzie na południowych zboczach wąwozów i suchych dolin powstały warunki dla rozwoju rzadkiej roślinności kserotermicznej, z licznymi gatunkami chronionymi roślin i zwierząt (głównie owadów). Walory te zostały dostrzeżone i objęte ochroną poprzez ustanowienie obszaru ESOCH na części terenu Górek Czechowskich. Wskazuje się także, że urozmaicona rzeźba terenu na Płaskowyżu Nałęczowskim stanowi istotny walor krajobrazowy, zabudowa powinna być do niej dopasowana i nie zacierać, a podkreślać istniejące zróżnicowanie wysokościowe. Wynika z tego, że zabudowa na części terenu Górek Czechowskich jest dopuszczalna ale ma zostać dopasowana tak by podkreślać zróżnicowanie wysokościowe tego terenu.

Zgodzić należy się z Sądem I instancji, że opracowania środowiskowe sporządzone na potrzeby studium (2017 r. i 2018 r.) oraz opinia RDOŚ w Lublinie z 11 stycznia 2018 r. wskazują na zagrożenia dla obecnego stanu przyrody na terenie Górek Czechowskich (utrata siedlisk, płoszenie zwierząt, zieleni urządzona jedynie w części zrekompensuje utratę zieleni) jednak biorąc pod uwagę, że studium

przewiduje pod zabudowę mniejszy o 8,1 ha teren niż w obowiązującym dla tego obszaru planie należy przyjąć, że wskazywana negatywna ingerencja w teren zielony nie nastąpi. Będzie ona mniejsza niż dotychczas planowana. Uwzględniając zatem przeznaczenie 25% terenu pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną (25,3 ha), kolejnych terenów pod zabudowę jednorodziną oraz usługową sumarycznie według studium pod zabudowę ma trafić 95,6 ha ze 186,9 ha obszaru tzw. Górek Czechowskich. W obecnym planie jest to 103,7 ha pod zabudowę. Nie można zatem twierdzić, że studium dokonuje zmiany kierunkowej w zagospodarowaniu pod zabudowę bowiem teren zabudowany będzie obiektywnie rzecz biorąc mniejszy. Teren zielony z 82,8 ha wzrośnie do 90,9 ha. Przeznaczone pod zabudowę, drogi zostanie 95,6 ha.

Ponadto z opinii RDOŚ w Lublinie nie wynika aby zabudowa części terenów Górek Czechowskich miała negatywny wpływ na bioróżnorodność miasta w zakresie zmian dotyczących ESOCH. W tym kontekście wymienia się obszary przy ul. Magielnej, Wądolnej, obszar zespołu przyrodniczo-krajobrazowego Majdan Wrocławski, zwężenie na północ od ul. Zelwerowicza. Opinia wskazuje co prawda na istotne oddziaływanie zabudowy na płaskich zachodnich i północnych terenach obszaru byłego poligonu (górek Czechowskich) ale nie mówi o zagrożeniu dla gatunków chronionych roślin i zwierząt. Jedynie opisuje się istniejący stan przyrody bez negatywnej oceny zabudowy na ten stan przyrody. Opinia wskazuje także, że teren zabudowy wskazany w studium pokrywa się z terenem wskazanym w obowiązującym planie. Sąd nie zwrócił uwagi na stwierdzenie zawarte w opinii, że ESOCH zostanie tu zachowany.

Opinia opisuje różne formy oddziaływania na środowisko poprzez proces budowlany ale nie formułuje ocen wskazujących na krytykę kierunku zabudowy na tym terenie.

Opinia wskazuje wręcz, że pozytywnym skutkiem ustaleń studium będzie zwiększenie wartości wskaźnika zieleni normatywnej do 48 m² na mieszkańca a wskaźnika zieleni ogółem na prognozowaną liczbę ludności do ok. 142 m² na mieszkańca. W studium na str. 73 wskazuje się na dwukrotny wzrost terenów zielonych.

Należy ponownie podkreślić, że zabudowa nie będzie dotyczyła najcenniejszych dla funkcjonowania ESOCH terenów (doliny rzeczne, suche doliny, wąwozy), które wyłączone są z zabudowy. Znajdująca się tam zieleń nadrzeczna,

łąkowa, parkowa i leśna zostanie utrzymana, a nawet zwiększona. Skoro ingerencja poprzez zabudowę nie dotyczy ESOCH to nie przełoży się to na pogorszenie warunków zdrowotnych zamieszkania, nie wpłynie negatywnie na wizerunek miasta i zmniejszenie jego konkurencyjności. Zabudowa mieszkaniowa czy usługowa nie będzie też obejmować terenów rekreacyjnych i sportu bowiem tereny te objęto systemem ESOCH. Zapisy studium odnoszące się do terenu Górek Czechowskich przewidując zabudowę w mniejszym zakresie niż w obowiązującym planie pozwalają wnioskować, że organ planistyczny realizuje na tym terenie wzmocnienie struktury przyrodniczej miasta przy równoczesnym zapewnieniu jego zrównoważonego rozwoju.

Wobec powyższego załącznik graficzny nr 2 do studium pod nazwą Część II - Kierunki - mapa zbiorcza" przewidujący zabudowę na obszarach zaznaczonych kolorem brązowo czerwonym odpowiadającego terenowi zabudowy wielorodzinnej/usługowej, kolorem brązowo-beżowym odpowiadającego terenom zabudowy wielorodzinnej/jednorodzinnej jest zgodny z zapisami części tekstowej studium, która w Części II Kierunki 3. Rejon III. - Północny pkt 1 lit. i) przewiduje zabudowę wielorodzinną, wielorodzinną/usługową, wielorodzinną/jednorodziną, jednorodziną, usługową oraz tereny zieleni parkowej. Tylko tereny wskazane w pkt 5 lit a - c zaliczane do systemu ESOCH mają pozostać wolne od zabudowy.

Z zapisów studium wynika, że zabudowa będzie proporcjonalna i nie doprowadzi do zniweczenia funkcji ESOCH.

Wbrew twierdzeniom Sądu o negatywnym wpływie zabudowy na walory przyrodnicze Górek Czechowskich co miałyby potwierdzać przytoczone przez Sąd wypowiedzi z prognozy oddziaływania na środowisko projektu studium sporządzonej w czerwcu 2017 r. i lutego 2018 r. oraz opinia RDOŚ z 11 stycznia 2018 r. projektowana zabudowa wysoczyzn nie będzie miała negatywnego wpływu na środowisko bowiem jak wynika z wyliczeń przedstawionych przez Radę Miasta w skardze kasacyjnej obszar planowany do zabudowy w studium jest o 8,1 ha mniejszy niż w obecnie obowiązującym planie. Zwiększeniu uległa funkcja zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z 5,83 ha do 25,31 ha jednak nie odbyło się to kosztem terenów zieleni. Jedynie zmieniono charakter zabudowy w ramach już przeznaczonych pod zabudowę terenów. Plan przewiduje zabudowę na 103,7 ha a studium na 95,6 ha. Wynika z tego, że tereny zieleni nie zostały w wyniku studium przekształcone na tereny zabudowy, a tym samym żadna ingerencja w środowisko

naturalne gatunków fauny i flory nie wystąpi.

Sąd stwierdzając nieważność studium w zakresie określonym w sentencji wyroku doprowadził do stanu, w którym istniejąca już na tym terenie zabudowa (przewidziana i realizowana zgodnie z planem) stała się sprzeczna z prawem oraz nie dopuścił do przeznaczenia pod zabudowę przewidzianych w studium terenów.

Zdaniem NSA, ustanowienie na terenie Górek Czechowskich zespołu przyrodniczo-krajobrazowego nie jest podstawą do kwestionowania możliwości zabudowy całego terenu Górek Czechowskich Rejon III Północny. Skoro ta forma ochrony jest nieodpowiednia w związku z celami środowiskowymi studium bo dopuszcza zabudowę to należy to interpretować jako zgodność przewidzianej w studium zabudowy z tą formą ochrony. Nie dochodzi zatem do konfliktu zapisów studium.

Kierunek przeznaczenia terenu w studium ma uwzględniać istniejące uwarunkowania. Na przestrzeni lat od uchwalenia poprzedniego studium mogły one ulec zmianie dlatego też studium w odpowiedzi na stwierdzone uwarunkowania mogło ustalić inne niż dotychczas funkcje dla danego terenu. Jeśli opowiedziano się za ochroną w formie zespołu przyrodniczo-krajobrazowego to widać, że taka forma ochrony była odpowiednia dla istniejących obecnie uwarunkowań dla Górek Czechowskich jako terenu podlegającego stopniowej degradacji pod względem przyrodniczym.

Sąd I instancji dopatrył się zatem niespójności kierunków studium tam gdzie w istocie ich nie ma. Obszary ESOCH na terenie Górek Czechowskich są wolne od zabudowy. Tereny zielone są uzupełniane przez zabudowę ale tylko poza obszarem ESOCH. Dawne obszary planowane jako rezerwat obejmuje ochroną zespołu przyrodniczo-krajobrazowego co ma związek z degradacją tego terenu, a także odpowiada zapisom planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Z zapisów studium wynika odpowiedź na potrzebę mieszkańców w zakresie zwiększenia standardów zamieszkiwania poprzez ustanawianie terenów zielonych w połączeniu z rekreacją i sportem.

Zdaniem NSA, studium dopuszczając zabudowę na terenie 4 wysoczyzn Górek Czechowskich odpowiada potrzebie wyważenia spornych interesów publicznego i prywatnego występującego na tym terenie. Wniosek właściciela tego terenu obejmował chęć zabudowy wszystkich 6 wysoczyzn na terenie Górek Czechowskich. Organ planistyczny uwzględnił jego wniosek tylko w części bowiem

w stosunku do dwóch wysoczyzn w części południowo wschodniej odmówił zabudowy w całości a nadto ograniczył zasięg zabudowy na kolejnych dwóch wysoczyznach. Nie można też pominąć, że na mocy umowy z właścicielem terenów na terenie Górek Czechowskich Miasto stało się właścicielem 75 ha gruntów, gdzie powstaną zieleńce, parki i boiska, których wybudowanie kwotą 10 mln zł sfinansuje prywatny inwestor. Uchroniono w ten sposób ten teren przed zagospodarowaniem, które nie odpowiadałoby polityce przestrzennej miasta. Udało się zatem pogodzić interes prywatny właściciela gruntu umożliwiając mu zabudowę stanowiących jego własność terenów w ograniczonym zakresie a jednocześnie, pozyskując tereny zielone, odpowiedziano na potrzeby interesu społecznego. Pod zabudowę z ponad 100 ha Górek Czechowskich należących do inwestora trafiło jedynie 25% a 75% uzyskało Miasto z przeznaczeniem na tereny zielone. Co ważne tereny zielone zostaną zagospodarowane a więc zdegradowany i zarośnięty teren poligonu ma szansę stać się terenem zieleni urządzonej z w niewielkim stopniu zabudowanymi enklawami.

Sąd w wyroku przyjął, że właściciel terenu Górek Czechowskich nie będzie mógł prowadzić tam jakiegokolwiek inwestycji budowlanej z uwagi na potrzebę ochrony walorów przyrodniczych tego terenu. Jednak takie postawienie sprawy nie odpowiada zasadzie proporcjonalności bo przedkłada interes publiczny wobec prywatnego. Co gorsza nawet tereny już przewidziane pod zabudowę w planie zostały pozbawione takiego przeznaczenia bo zapisy studium według Sądu takiej zabudowy nie powinny dopuszczać. Tego rodzaju oceny nie można uznać za wyważenie spornych interesów publicznego i prywatnego.

Zasadny jest zatem zarzut naruszenia przez Sąd art. 28 ust. 1 ustawy planistycznej w związku z art. 1 ust. 2 pkt 3, 6 i 7, art. 10 ust. 1 pkt 1-3, pkt 7 lit. a-d, pkt 8, art. 20, art. 11 pkt 5 lit. i oraz art. 9 ust. 2 ustawy planistycznej.

Zdaniem NSA, organ planistyczny z uwagi na treść art. 3 ust. 1 ustawy planistycznej ma prawo swobodnie kształtować politykę przestrzenną na terenie własnej gminy uwzględniając istniejące uwarunkowania i potrzeby gminy oraz prawo własności. Oczywiście Studium ma odpowiadać przepisom odrębnym ale w zakresie kierunków organ planistyczny ma autonomię. Inaczej jego władztwo planistyczne byłoby iluzoryczne.

Słuszny jest też zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. przez Sąd przez sporządzenie niewystarczającego uzasadnienia. Sąd nie odniósł się do zarzutu

Wojewody, że w studium nie uwzględniono rezerwatu przyrody na terenie Górek Czechowskich. Sąd przywołał tę okoliczność ale nie zajął co do niej stanowiska. Zatem nie wiadomo jest czy zdaniem Sądu, kwestia istnienia rezerwatu wpływa na prawidłowość uchwalenia studium.

Sąd skoncentrował się na walorach środowiskowych natomiast nie dokonał oceny wagi takich wartości jak prawo własności i ład przestrzenny. Ocena zachowania zasady proporcjonalności wymaga wyjaśnienia czy organ pogodził różne wartości i interesy w ramach studium.

Sąd niewłaściwie ocenił materiał dowodowy zgromadzony w sprawie uznając, że obszar Górek Czechowskich to teren ESOCH. Z Części II Kierunki oraz mapy zbiorczej wynika, że obszary te nie pokrywają się.

Sąd w sentencji niedokładnie określił też zakres przedmiotowy stwierdzonej nieważności bowiem pominął, że poza terenami zabudowy mieszkaniowej (wielorodzinnej i jednorodzinnej) obszar Górek Czechowskich to także tereny zabudowy usługowej i tereny zielone. Skoro więc zakaz zabudowy miał dotyczyć całego obszaru Górek Czechowskich to pominięto ww. obszary, które stanowią część tzw. Górek Czechowskich.

Rozpoznając ponownie sprawę Sąd I instancji dokona oceny zasadności podniesionego w skardze zarzutu naruszenia przy sporządzaniu studium wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasady proporcjonalności i art. 1 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Te argumenty, które wskazane zostały w zaskarżonym wyroku oparte były bowiem na błędnym założeniu, że cały obszar Górek Czechowskich zawiera się w obszarze ESOCH i jako takie nie dawały podstaw do przyjęcia, że przy sporządzaniu Studium doszło do naruszenia zasady proporcjonalności.

Z przytoczonych wyżej względów Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 185 § 1 P.p.s.a. oraz art. 203 pkt 1 P.p.s.a. orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Bernadetta Pręgowaska

sekretarz sądowy