



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 20 października 2023 r.

Poz. 6049

Sygn. akt II SA/Lu 272/23



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 czerwca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec		
Sędziowie	Sędzia WSA Jerzy Drwal		
	Asesor sądowy Brygida Myszyńska-Guziur (sprawozdawca)		
Protokolant	Referent Elwira Szymaniuk-Szkodzińska		

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 czerwca 2023 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Gminy Ludwin

z dnia 14 marca 2019 r., nr IV/38/2019

w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Ludwin

stwierdza nieważność uchwały nr IV/38/2019 Rady Gminy Ludwin z dnia 14 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Ludwin w części obejmującej teren oznaczony symbolem 88RM,MN na załączniku graficznym nr 22 do uchwały oraz ustalenia części obejmującej symbol „88RM,MN”, § 39 ust. 2 pkt 1 lit. a w części obejmującej symbol „88RM,MN”, § 39 ust. 2 pkt 2 lit. a w części obejmującej symbol „88RM,MN”, § 39 ust. 3 w części obejmującej symbol „88RM,MN” oraz § 39 ust. 3 pkt 5.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 272/23

Uzasadnienie

Wojewoda Lubelski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na uchwałę Nr IV/38/2019 Rady Gminy Ludwin z dnia 14 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Ludwin w części obejmującej teren oznaczony symbolem 88RM,MN na załączniku graficznym nr 22 do uchwały oraz ustalenia części tekstowej planu odnoszące się do wskazanego terenu tj.: § 39 ust. 1 w części obejmującej symbol „88RM,MN”, § 39 ust. 2 pkt 1 lit a w części obejmującej

symbol „88RM,MN” § 39 ust. 2 pkt 2 lit a w części obejmującej symbol „88RM,MN”, § 39 ust. 3 w części obejmującej symbol „88RM,MN” oraz § 39 ust. 3 pkt 5.

Wojewoda wniósł o stwierdzenia nieważności uchwały w zaskarżonym zakresie.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru stwierdził, że uchwała Nr IV/38/2019 została podjęta z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 7, w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązujący w dacie uchwalania planu (Dz. U. z 2022 r., poz. 503 ze zm.; dalej: „u.p.z.p.”) oraz art. 73 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.), polegającym na nieuwzględnieniu przez Radę Gminy Ludwin ograniczeń wynikających z ustanowienia parku krajobrazowego. Wskazane naruszenie dotyczy terenu oznaczonego symbolem 88RM,MN na załączniku graficznym nr 22 do uchwały, co w konsekwencji powoduje konieczność stwierdzenia nieważności wszystkich ustaleń planu odnoszących się do wskazanej jednostki planistycznej. Organ nadzoru wskazał, że zgodnie art. 73 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z ustanowienia w trybie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2022 r. poz. 916 ze zm.) parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin. W związku z powyższym organy stanowiące gmin w podejmowanych przez siebie aktach planistycznych zobowiązane są uwzględniać ograniczenia wynikające m.in. z utworzenia parku krajobrazowego. Wojewoda wskazał, że teren, którego dotyczy analizowana uchwała Rady Gminy Ludwin w sprawie zmiany planu miejscowego, znajduje się w granicach Parku Krajobrazowego „Pojezierze Łęczyńskie”, stąd w ocenie Wojewody, organ stanowiący Gminy Ludwin zobowiązany był uwzględnić w podejmowanej przez siebie uchwale ograniczenia wynikające z tego faktu. Ograniczenia dotyczące terenu objętego uchwałą Nr IV/38/2019 wynikają m.in. z Rozporządzenia Nr 7 Wojewody Lubelskiego z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie Parku Krajobrazowego „Pojezierze Łęczyńskie” (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego Nr 73, poz. 1528 z 2005 r.), które jasno określa zakazy obowiązujące na jego obszarze (§ 5 pkt 7).

Organ nadzoru podniósł, że kwestionowaną uchwałą Nr IV/38/2019 z dnia 14 marca 2019 r. Rada Gminy Ludwin dokonała zmiany uchwały Nr X11/170/03 z dnia 30 grudnia 2003 r. wprowadzając m.in. teren 88RM,MN, który przeznaczono pod tereny zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej. Takie działanie Rady Gminy Ludwin, zdaniem organu nadzoru stoi w sprzeczności z § 5 pkt 7 przywołanego wyżej Rozporządzenia, zgodnie z którym w parku zakazuje się budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych. Teren 88RM,MN przeznaczony pod zabudowę zagrodową i jednorodziną leży niemal w całości w pasie o szerokości 100m od rzeki Piwonii, w którym obowiązuje przywołane Rozporządzenie. Wojewoda podkreślił, że pomimo, iż na rysunku planu została wrysowana nieprzekraczalna linia zabudowy wyznaczająca fragment terenu, na którym można lokalizować zabudowę, zauważyć jednak należy, iż dopuszczona do zabudowy część terenu nadal znajduje się w pasie o szerokości 100 m od rzeki, w którym zabudowa jest zakazana.

Zdaniem organu nadzoru bez znaczenia pozostaje fakt, iż projekt przedmiotowej uchwały uzyskał uzgodnienie w zakresie ochrony przyrody w części dotyczącej Parku Krajobrazowego „Pojezierze Łęczyńskie” postanowieniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 15 listopada 2018 r., znak WPN.610.42.2018.MPO, a także został zaopiniowany pismem z dnia 20 listopada 2018 r. znak WOŚ.410.211.2018.MH.

W ocenie Wojewody okoliczność, że w pasie o szerokości 100 m od rzek można lokalizować obiekty służące turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej nie sanuje treści przepisów planu określających przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu 88RM,MN. W uchwale nie zostały bowiem w żaden sposób zróżnicowane warunki dotyczące rodzaju sytuowanej zabudowy, co powoduje, iż treść zapisów uchwały wskazuje na możliwość realizacji w obszarze ograniczonym nieprzekraczalną linią zabudowy, wynikającej z ustalonego przeznaczenia, tj. zabudowy zagrodowej, jednorodzinnej z dopuszczeniem lokalizacji usług agroturystycznych, infrastruktury technicznej i obsługi komunikacji, co w sposób istotny narusza treść z § 5 pkt 7 Rozporządzenia w sprawie Parku Krajobrazowego „Pojezierze Łęczyńskie”.

W odpowiedzi na skargę reprezentujący Gminę Ludwin – Wójt wniósł o jej oddalenie wskazując, że zaskarżona uchwała jest zgodna z prawem, bowiem została podjęta zgodnie z obowiązującą procedurą, wynikającą z obowiązującej w dacie jej uchwalenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę wyjaśniono, że projekt zakwestionowanej uchwały został opracowany przez mgr inż. arch. A. M. prowadzącą działalność gospodarczą pod nazwą: Pracownia Urbanistyczno - Architektoniczna „X”, legitymującą się uprawnieniami w rozumieniu art. 5 u.p.z.p. Wójt Gminy Ludwin, po podjęciu przez Radę Gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego Gminy Ludwin, w trybie art. 17 u.p.z.p. zlecił Pracowni sporządzenie projektu zmiany planu, w tym przeprowadzenie procedury wynikającej z obowiązujących przepisów prawa. W ocenie Wójta w sposób prawidłowy przeprowadzono całą procedurę sporządzenia zmiany planu, uzyskując stosowne opinie i uzgodnienia właściwych organów i instytucji.

Wójt zgodził się ze stroną skarżącą, iż organy stanowiące gmin w podejmowanych aktach planistycznych zobowiązane są uwzględniać ograniczenia wynikające z odrębnych przepisów, w tym przypadku m.in. z Rozporządzenia Nr 7 Wojewody Lubelskiego z dnia 23 marca 2005r w sprawie Parku Krajobrazowego „Pojezierze Łęczyńskie”. Realizując powyższy obowiązek Wójt Gminy uzyskał wymagane w tym zakresie uzgodnienie RDOŚ postanowieniem RDOŚ znak: WPN.610.42.2018. MPO i opinię z dnia 20 listopada 2018r, znak: WOOS.410.211.2018.MH, które w żaden sposób nie odnosiły się do zakwestionowanej regulacji projektu planu. Powyższe w ocenie Wójta oznacza, że żaden organ Gminy nie zaniechał ani nie naruszył swoim działaniem żadnych procedur określonych przepisami obowiązującego prawa. Zwrócono uwagę, że jak przyznaje sam skarżący w korespondencji z dnia 9 grudnia 2022r, znak: IF-11.740.80.2022, kierowanej do RDOŚ w Lublinie, stanowiącej zał. do przedmiotowej skargi, iż jako organ nadzoru w ramach swoich uprawnień, dokonując oceny legalności uchwały Rady Gminy Ludwin, uznał jej zapisy za zgodne z prawem, ze względu na fakt uzgodnienia ustaleń projektu planu na obszarze parku krajobrazowego z RDOŚ, co oznacza tym bardziej, że organy Gminy nie miały obowiązku weryfikowania uzgodnionych wcześniej dokumentów planistycznych. W ocenie Wójta nieuprawnione jest stwierdzenie skarżącego, że bez znaczenia pozostaje fakt uzyskanych uzgodnień dla zakwestionowanych treści zmienionego planu; powyższe pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią art.28 ust. 1 u.p.z.p., który przewiduje sankcje nieważności m.in. w przypadku istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, do którego należy zaliczyć brak wymaganych uzgodnień. Podkreślono, że w niniejszej sprawie żaden z organów Gminy nie dopuścił się naruszenia obowiązujących procedur planistycznych, a mimo to uchwalona zmiana planu narusza obowiązujące regulacje prawne, na skutek błędów popełnionych przez organ uzgadniający projekt planu. W ocenie organu Gmina nie może ponosić odpowiedzialności za działania innych podmiotów, zobowiązanych ustawowo do dokonywania uzgodnień projektu planu w ramach procedury sporządzania planu miejscowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137) oraz art. 134 § 1 p.p.s.a., sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę legalności zaskarżonego aktu, czyli ocenia jego zgodność z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, według stanu prawnego i faktycznego sprawy z daty jego podjęcia, nie będąc przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Oznacza to, że zadaniem sądu administracyjnego jest sprawdzenie, czy zaskarżony akt prawny został wydany zgodnie z przepisami prawa materialnego oraz czy przy podejmowaniu zaskarżonego aktu nie zostały naruszone przepisy postępowania w stopniu wymagającym jego uchylenia. Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5, stwierdza jego nieważność w całości lub w części albo stwierdza, że został wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jego nieważności.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, dalej jako: "u.s.g.") uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Stosownie do art. 93 ust. 1 u.s.g. po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Badając legalność zaskarżonej uchwały w świetle wymienionych wyżej kryteriów i w oparciu o akta sprawy, zgodnie z art. 133 § 1 p.p.s.a., Sąd stwierdził, że skarga jest zasadna.

Przedmiotem oceny zgodności z prawem w rozpoznawanej sprawie jest uchwała Rady Gminy Ludwin z dnia 14 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy

Ludwin w części obejmującej teren oznaczony symbolem 88RM,MN na załączniku graficznym nr 22 do uchwały oraz ustalenia części tekstowej planu odnoszące się do wskazanego terenu tj.: § 39 ust. 1 w części obejmującej symbol „88RM,MN”, § 39 ust. 2 pkt 1 lit a w części obejmującej symbol „88RM,MN” § 39 ust. 2 pkt 2 lit a w części obejmującej symbol „88RM,MN”, § 39 ust. 3 w części obejmującej symbol „88RM,MN” oraz § 39 ust. 3 pkt 5. Skarga na powyższą uchwałę została wniesiona przez Wojewodę Lubelskiego na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g.

Wskazać należy, że z mocy art. 3 ust. 1 u.p.z.p. gminie przysługuje prawo władztwa planistycznego, realizowane w drodze uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym rada gminy ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu zgodnie z przepisami u.p.z.p. Ustawa ta określa procedury uchwalania planu miejscowego, a także merytoryczne treści, które powinny zostać określone w planie (art. 15 ust. 2) lub w zależności od potrzeby (art. 15 ust. 3 u.p.z.p.). Stosownie do art. 15 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy musi być zgodny z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.p.z.p., ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Stosownie do ust. 2 art. 6 każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do: 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich; 2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Przepisy te upoważniają gminę do wprowadzania na jej obszarze określonych ograniczeń w wykonywaniu prawa własności poprzez właśnie ustalenie w akcie prawa miejscowego przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu. Ograniczenia te gmina może wprowadzać w odpowiedniej proporcji do celów koniecznych dla zapewnienia racjonalnej gospodarki przestrzennej stanowiącej element szeroko rozumianego porządku publicznego. Oznacza to, że gmina nie może przysługującego jej władztwa wykonywać dowolnie, a jej samodzielność w tym względzie nie jest nieograniczona.

W art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustawodawca przyjął, że 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. Z przepisu tego wynika, że ocena legalności miejscowego planu może dotyczyć etapu jego uchwalania albo zawartych w nim merytorycznych treści. Dotyczy to wad kwalifikowanych, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą ex tunc, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku. W doktrynie przyjmuje się, że tryb sporządzania aktu planistycznego odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia tych aktów. W przypadku planu miejscowego są to czynności (kolejne etapy) określone w art. 14 - 20 u.p.z.p. Zaniechanie którejs z czynności może stanowić istotne naruszenie trybu, skutkujące nieważnością uchwały w całości lub części. Natomiast co do zasad sporządzania planu, o których wspomina art. 28 ust. 1 u.p.z.p., to nie zostały one w ustawie skatalogowane. Do pojęcia zasad odwołuje się art. 1 pkt 1 ustawy, który stanowi, że ustawa określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej. Zasady sporządzania planu miejscowego, jak podnosi się w orzecznictwie i piśmiennictwie, powinny być interpretowane jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki). O istotności naruszenia zasad lub trybu decyduje wpływ stwierdzonego naruszenia na treść rozstrzygnięcia planistycznego bądź na prawa uczestników procesu planistycznego (zwłaszcza właścicieli nieruchomości) zagwarantowane im przede wszystkim w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 251-253; por. też wyrok NSA z 12 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 3575/18, publ. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej jako: "CBOSA").

Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.p.z.p. w celu ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W myśl ust. 2 integralną częścią uchwały, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Stosownie do art. 14 ust. 5 u.p.z.p. przed podjęciem uchwały, o której mowa w ust. 1, wójt, burmistrz albo prezydent miasta

wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych. Przepisy te do uznania organów gminy pozostawiają wskazanie obszaru objętego ustaleniami planu. Żaden przepis nie precyzuje jaki powinien być to obszar. Ustawodawca nie wykluczył możliwości uchwalenia planu obejmującego konkretne nieruchomości (por. wyrok NSA z 9 maja 2018 r., sygn. akt II OSK 2994/17, publ. w CBOSA). Określony w załączniku graficznym do uchwały w sprawie przystąpienia do uchwalenia planu obszar, wyznacza terytorialny zakres regulacji planistycznych. Wyłącznie w odniesieniu do tego obszaru mogą być prowadzone czynności planistyczne i opracowywane przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z 25 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 3008/19, publ. CBOSA). W takiej sytuacji Sąd może jedynie zbadać, czy ustalenia planistyczne przyjęte w określonych przez lokalnego prawodawcę granicach nie naruszają powszechnie obowiązujących przepisów wyższego rzędu. Poza kontrolą sądu administracyjnego jest ocena zasadności lub celowości objęcia danego obszaru ustaleniami planu miejscowego.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się wymagania ładu przestrzennego. Zgodnie z art. 2 pkt 1 u.p.z.p. należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Zauważyć należy w tym miejscu, że podejmując działania w zakresie ustalenia zagospodarowania przestrzennego gminy organy powinny uwzględniać obowiązujące już na danym terenie uwarunkowania faktyczne i prawne. Przepis art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wskazuje różne aspekty, które lokalny prawodawca musi uwzględniać przy uchwalaniu planu, np.: walory architektoniczne i krajobrazowe (pkt 2), wymagania ochrony środowiska (pkt 3). Stosownie do art. 1 ust. 3 u.p.z.p. ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne.

Dokonując w niniejszej sprawie oceny na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p., jako wyznaczającego kryteria kontroli legalności uchwały podjętej w przedmiocie planu miejscowego Sąd uznał, że zaskarżona uchwała w części obejmującej obszar oznaczony symbolem „88RM,MN” została wydana z naruszeniem przepisów prawa, które uzasadnia stwierdzenie nieważności ustaleń części tekstowej planu odnoszących się do wskazanego terenu oraz części załącznika graficznego nr 22 do tej uchwały - w zakresie terenu oznaczonego symbolem „88RM,MN”.

Dokonując analizy dokumentacji planistycznej, w ocenie Sądu, przy uchwalaniu zaskarżonej uchwały nie doszło do naruszenia właściwości organów uczestniczących w procesie sporządzania planu miejscowego, ani do istotnego naruszenia trybu jego sporządzenia.

Odnosząc się do spornej kwestii dotyczącej ustalenia w planie przeznaczenia terenu oznaczanego symbolem „88RM,MN” Sąd stwierdził, że w tym zakresie doszło do nadużycia ustalonej w art. 3 ust. 1 u.p.z.p. generalnej zasady władztwa planistycznego gminy przez naruszenie konstytucyjnej zasady praworządności oraz brak uwzględnienia walorów krajobrazowych tego obszaru i terenów z nim sąsiadujących.

Wskazać należy, że na podstawie art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Zgodnie natomiast z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Sąd zwraca uwagę na wymóg ustalony w powołanym art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., w art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., w których ustawodawca wskazał, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. W art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. ustalił natomiast obowiązek określenia w miejscowym planie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych.

Do odrębnych przepisów przywołanych przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. należą m.in. ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska i ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

Zgodnie też z art. 73 ust. 1 pkt 1 ustawy prawo ochrony środowiska, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z ustanowienia w trybie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin. Przepis ten wprost odnosi się zatem do obowiązku uwzględnienia przez organy gminy ograniczeń wynikających z ustanowienia parku krajobrazowego.

W myśl art. 16 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody park krajobrazowy obejmuje obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania, popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju. Na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody utworzenie parku krajobrazowego lub powiększenie jego obszaru następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, która określa jego nazwę, obszar, przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona, szczególne cele ochrony oraz zakazy właściwe dla danego parku krajobrazowego lub jego części, wybrane spośród zakazów, o których mowa w art. 17 ust. 1, wynikające z potrzeb jego ochrony. Likwidacja lub zmniejszenie obszaru parku krajobrazowego następuje w drodze uchwały sejmiku województwa wyłącznie z powodu bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych, historycznych i kulturowych oraz walorów krajobrazowych na obszarach projektowanych do wyłączenia spod ochrony.

Z powyższego wynika, że ustawodawca normami rangi ustawowej zobowiązał organy gminy do uwzględnienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ograniczeń wynikających z aktów prawa miejscowego stanowionych przez wojewodę (a obecnie przez sejmik województwa) w przedmiocie ustanowienia parku krajobrazowego.

Okolicznością bezsporną w niniejszej sprawie jest to, że tereny oznaczone na planie symbolem „88RM,MN”, na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały, znajdowały się na terenie parku krajobrazowego. Teren ten objęty jest ustaleniami Rozporządzenia Nr 7 Wojewody Lubelskiego z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie Parku Krajobrazowego „Pojezierze Łęczyńskie” (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego Nr 73, poz. 1528 z 2005 r.) - zwanego dalej rozporządzeniem. Podkreślić należy, że wskazane rozporządzenie jest aktem prawa miejscowego, które na podstawie art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP stanowi źródło powszechnie obowiązującego prawa na terenie województwa lubelskiego. Funkcjonowanie w obrocie prawnym wskazanego rozporządzenia na dzień uchwalenia planu miejscowego wiązało się zatem z koniecznością respektowania jego bezwzględnie obowiązujących postanowień. Dostosowanie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do przepisów rozporządzenia było warunkiem zapewnienia jego zgodności z przepisami prawa. Tymczasem ustalenia planu dotyczące terenu „88RM,MN” zawierają zapisy sprzeczne z treścią rozporządzenia Wojewody. Wskazać należy, że w § 5 ust. 7 rozporządzenia, zgodnie z którym w parku zakazuje się budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej. Natomiast teren o symbolu „88RM,MN” przeznaczono pod tereny zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej. Jako przeznaczenie dopuszczalne wskazanego terenu określono usługi agroturystyczne, infrastrukturę techniczną oraz obsługę komunikacji. Sporny teren „88RM,MN” leży niemal w całości w pasie o szerokości 100m od rzeki Piwonii, w którym obowiązuje przywołane rozporządzenie. Z części graficznej zaskarżonego planu – załącznika 22, wynika, że została wyrysowana nieprzekraczalna linia zabudowy wyznaczająca fragment terenu, na którym można lokalizować zabudowę, niemniej jednak część tego terenu dopuszczająca zabudowę znajduje się w pasie o szerokości 100 m od rzeki, w którym zabudowa taka jest zakazana, gdyż obowiązują zakazy zawarte w rozporządzeniu Wojewody. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z § 3 ust.2 pkt 4 uchwały („Przepisy ogólne”) wskazane na rysunku zmiany planu granice, obszary i obiekty wyznaczone na podstawie przepisów odrębnych, obejmujące granicę i obszar Parku Krajobrazowego „Pojezierze Łęczyńskie”, wymagają szczególnych warunków zagospodarowania i ograniczeń w ich użytkowaniu. W § 7 ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały w zakresie ustaleń ogólnych zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu przyjęto, że część obszarów objętych zmianą planu znajduje się na obszarze Parku Krajobrazowego „Pojezierze Łęczyńskie” – dotyczy terenów przedstawionych na zał. Nr 9, 11, 12, 13, 14, 15, 20, 21, 22, 26, 27, 23 do niniejszej uchwały, gdzie obowiązują zasady określone w Rozporządzeniu Nr 7 Wojewody Lubelskiego z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie Parku Krajobrazowego „Pojezierze Łęczyńskie” (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2005 r. Nr 73 poz. 1528). W odniesieniu do spornego terenu w § 39 ust. 9 pkt 6 uchwały postanowiono z kolei, że

obowiązują ogólne warunki zmiany planu w zakresie wynikającym z położenia w Parku Krajobrazowym „Pojezierze Łęczyńskie”.

Wskazać należy, że w wyroku z 6 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 863/20 (publ. w CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny podkreślał, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego powinien zawierać regulacje czytelne i niestwarać wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to może stanowić zagrożenie dla standardów państwa prawa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych (por. wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13, LEX nr 1519365). Nie powinno też budzić wątpliwości, że część tekstowa i graficzna m.p.z.p. powinny być ze sobą spójne.

Powołane powyżej postanowienia uchwały niewątpliwie są ze sobą wewnętrznie sprzeczne. Z jednej strony wskazują na respektowanie postanowień Rozporządzenia Nr 7 Wojewody Lubelskiego z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie Parku Krajobrazowego „Pojezierze Łęczyńskie”, natomiast z drugiej strony postanowienia odnoszące się do terenu o symbolu „88RM,MN” zawarte w części tekstowej planu, a także część graficzna obejmująca ten teren (załącznik nr 22 do uchwały) stoją w wyraźnej sprzeczności z powołanym rozporządzeniem i jako niezgodne z zakazem określonym w § 5 pkt 7 rozporządzenia stanowią o jego rażącym naruszeniu. Ponadto świadczą także o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. i art. 73 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, a w konsekwencji również o niewątpliwym uchwaleniu planu z naruszeniem obowiązującego porządku prawnego. Wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. obowiązek określenia w planie miejscowym granic i sposobu zagospodarowania terenów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów nie może być bowiem realizowany tylko przez formalne odwołanie się do przepisów odrębnych w części tekstowej uchwały, lecz konieczne jest także określenie przeznaczenia terenów i sposobu ich zagospodarowania, które nie będzie sprzeczne z ograniczeniami i zakazami ustanowionymi w obowiązujących przepisach odrębnych. Stąd formalne tylko odwołanie się w postanowieniach uchwały do treści rozporządzenia, a następnie sprzecznie z wynikającymi z niego zakazami określenie sposobu zagospodarowania terenu o symbolu „88RM,MN” uznać należy także za naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.

Sąd nie znalazł podstaw do uwzględnienia argumentacji Gminy, że w ramach procedury planistycznej, postanowieniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 15 listopada 2018 r. uzyskała uzgodnienie w zakresie ochrony przyrody. Uzgodnienie projektu planu na podstawie art. 23 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody rozpatrywać należy w kategoriach zachowania trybu sporządzenia planu przewidzianego w art. 11 u.p.z.p., a nie w kontekście zachowania zasad kształtujących władztwo planistyczne. Zauważyć również należy, że uzgodnienie jest formą współpracy organów i nie zwalania organów planistycznych od obowiązku przestrzegania porządku prawnego. Stosowanie zakazu wynikającego z § 5 pkt 7 rozporządzenia nie jest natomiast zależne od przeprowadzenia oceny wpływu zainwestowania określonego terenu na przyrodę lub środowisko lecz od stanu faktycznego związanego z tym czy dane przeznaczenie terenu mieści się w dyspozycji tego przepisu. Ustanowienie określonej formy ochrony przyrody na terenie Gminy zobowiązuje organ uchwałodawczy do respektowania ograniczeń wynikających z ustanowionego parku krajobrazowego.

W ocenie Sądu zaskarżona uchwała w zakresie zapisów obejmujących obszar oznaczony symbolem „88RM,MN” została zatem podjęta z istotnym naruszeniem § 5 pkt 7 rozporządzenia Wojewody, a w konsekwencji również z naruszeniem art. 73 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawa ochrony środowiska i art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. Nieuwzględnienie zakazu wynikającego z ww. rozporządzenia w konsekwencji skutkowało przekroczeniem granic władztwa planistycznego i naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego wynikających z art. 1 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.

Mając na względzie powyższe, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. należało orzec jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.