

Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
20-914 Lublin
Spokojna 4

IF-II.4131.7.2022

Lublin, 2022-02-01

Urząd Miasta w Kazimierzu Dolnym

URZĄD MIASTA W KAZIMIERZU DOLNYM	
2022 -02- 01	
Ilość zał.	Podpis
L.dz.	

ZAWIADOMIENIE

zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego

W załączeniu przesyłam zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXVI/261/21 z dnia 30 grudnia 2021 r. Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru gminy Kazimierz Dolny, w obrębach: Kazimierz Dolny, Mięćmierz - Okale, Cholewianka

Załączniki:

1. zawiadomienie o wszczęciu postępowania - wersja aktualna.pdf

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć
oprogramowania do weryfikacji podpisu

Data złożenia podpisu: 2022-02-01T10:21:30.671Z

Podpis elektroniczny

IF-II.4131.7.2022

Lublin, dnia 01 lutego 2022 r.

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 61 § 1 i § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, ze zm.)

zawiadamiam o wszczęciu postępowania

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXVI/261/21 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru gminy Kazimierz Dolny, w obrębach: Kazimierz Dolny, Mięćmierz – Okale, Cholewianka – w całości.

Powołując się na przepis art. 20 ust. 1, ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, ze zm.) Rada Miejska w Kazimierzu Dolnym uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Kazimierz Dolny w obrębach: Kazimierz Dolny, Mięćmierz – Okale, Cholewianka.

W myśl art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w precyzyjny i szczegółowy sposób normują problematykę planowania przestrzennego w gminie, zwłaszcza zaś postępowania planistycznego, w tym poszczególne etapy procedury planistycznej, jak również organy właściwe do jej realizacji oraz ich kompetencje (art. 15 i 17 ustawy).

Zgodnie z art. 28 ust. 1 tej ustawy, 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.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XXXVI/261/21 została podjęta z istotnym naruszeniem trybu i zasad sporządzania planu miejscowego.

Jak wskazuje orzecznictwo sądowo administracyjne, zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzeniem takiego aktu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. W

odniesieniu do planu miejscowego jego zawartość określają przepisy art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Natomiast jeśli chodzi o pojęcie trybu sporządzania planu miejscowego, to odnosi się on do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu, począwszy od uchwalenia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego a skończywszy na uchwaleniu planu. Tryb ten został unormowany w przepisie art. 17 i art. 17a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż w toku procedury planistycznej doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co w kontekście art. 28 ust. 1 tej ustawy powoduje nieważność uchwały.

Uchwała narusza art. 17 pkt 6 lit. a tiret trzecie i art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z związku z art. 16 ust. 7 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 1098) oraz art. 15 ust. 1 ustawy w związku z art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 247 z późn. zm.) poprzez brak ponowienia uzgodnienia/opiniowania zmienionego projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Lublinie.

Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. a tiret trzecie ustawy wójt występuje o opinie o projekcie planu do regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

Zgodnie z tiret drugie tego przepisu ustawy wójt występuje o uzgodnienie projektu planu z organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych.

W myśl art. 16 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody projekt planu wymaga uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń planu mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku krajobrazowego.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko projekt planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko wymaga zaopiniowania z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

W analizowanej sprawie, jak wynika z przedłożonej wraz z przedmiotową uchwałą dokumentacji planistycznej, w procedurze uzyskiwania stosownych uzgodnień i opinii właściwych instytucji i organów, Burmistrz Kazimierza Dolnego nie udostępnił Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska ostatecznej wersji projektu uchwalonego planu miejscowego w celu uzyskania jego uzgodnienia. Nadmienić należy, że cały obszar planu znajduje się w obszarze Kazimierskiego Parku Krajobrazowego i jego otuliny. Ze względu na specyfikę miejsca jakim jest Kazimierz Dolny i jego okolice, biorąc pod uwagę wyjątkowe walory historyczne, kulturowe, przyrodnicze i krajobrazowe, jednoznacznie pozytywne uzgodnienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska ma w przedmiotowej sprawie fundamentalne znaczenie.

Z informacji zawartych w dokumentacji prac planistycznych wynika, iż w związku z uwzględnieniem części uwag złożonych po drugim wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu w dniach od 09.09.2019 r. do 04.10.2019 r. Burmistrz Kazimierza Dolnego wystąpił o ponowne uzgodnienie projektu planu do organów uprawnionych do jego opiniowania i uzgodnienia m.in. do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie: pismem z dnia 17.02.2020 r. znak: GPS.6722.1.7.2015/2020 oraz kolejno

pismem z dnia 01.02.2021 r. znak: GPS.6722.1.11.2015/2021 – była to ostatnia wersja planu miejscowego udostępniona RDOŚ w Lublinie do uzgodnienia.

Pismem z dnia 02 marca 2021 r. znak: WSTV.610.4.2021.AS Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Lublinie wydał Postanowienie, w którym postanawia cyt. *"uzgodnić w części dotyczącej Kazimierskiego Parku Krajobrazowego wraz z otuliną oraz obszarów Natura 2000 Małopolski Przełom Wisły PLB140006 oraz Przełom Wisły w Małopolsce PLH060045, projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru gminy Kazimierz Dolny w obrębach: Kazimierz Dolny, Mięćmierz – Okale, Cholewianka z wyłączeniem terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 135.MN oraz następującymi uwagami:*

- konieczność skorygowania treści tekstu planu zawartego w §128 ust. 4 pkt 10 w odniesieniu do możliwości zmiany ukształtowania terenu,

- zminimalizowanie ograniczania drożności lokalnych korytarzy oraz sięgaczy ekologicznych umożliwiających przemieszczanie się określonych grup organizmów pomiędzy poszczególnymi ekosystemami,

- zapewnienie zgodności przedkładanego projektu dokumentu z obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kazimierz Dolny."

W dalszej części treści postanowienia RDOŚ w Lublinie uszczegóławia wyżej przytoczone treści i wymienia tereny: 13.MNP, 12.MNP, UTZP w których powiększono tereny inwestycyjne kosztem obniżenia towarzyszącym wawozom, tereny w przypadku których występuje niezgodność ze studium w zakresie powiększenia terenów inwestycyjnych: 9.MN, 14.MNP, 145.MNP, 133.MN, 162.MN, 155.MN, 5.MNU, 126.MN, 129.MN, 131.MN, 112.MN, 39.MNP, 47.MNP, oraz wskazuje na niezgodności ze studium ustaleń dla terenu 1.US. Analiza uchwalonego planu wskazała, że uwagi Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska warunkujące pozytywne uzgodnienie, zostały uwzględnione tylko w odniesieniu do terenu 135.MN (wyłączony z planu) oraz 112.MN i 39.MNP (zmniejszono tereny inwestycyjne zgodnie z ich zasięgiem wskazanym w studium).

Wersja przedstawiona RDOŚ w Lublinie do ostatniego uzgodnienia, nie była wersją ostateczną projektu planu. Od ostatniego uzgodnienia RDOŚ do uchwalenia planu projekt był trzykrotnie przedstawiany do uzgodnienia Lubelskiemu Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków z jednoczesnym wprowadzaniem do planu kolejnych modyfikacji m.in. w zakresie zmiany we wskaźnikach zabudowy poszczególnych terenów, wprowadzenia ograniczeń w zakresie możliwości realizacji na terenach funkcjonalnych bez ograniczenia wysokości obiektów budowlanych, nie będących budynkami, korekty w zasięgu terenów funkcjonalnych. Jako przykład wskazać można zwiększenie wskaźnika intensywności zabudowy dla terenu 1.MPU, przy jednoczesnym zmniejszeniu powierzchni terenu biologicznie czynnego z 40% do 20%.

Projekt zmiany planu nie uwzględniał również wskazanych wyżej uwag RDOŚ, warunkujących pozytywne uzgodnienie.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lutego 2020 r. II OSK 893/18, *„Odstąpienie od powtórzenia w niezbędnym zakresie procedury planistycznej jest istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego i skutkuje stwierdzeniem nieważności wszystkich ustaleń planu miejscowego odnoszących się do tych obszarów wyznaczonych w planie, w odniesieniu do których wystąpiło owo naruszenie. Podkreślenia wymaga, że brak ponownego uzgodnienia z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska stanowi, że brak ponownego uzgodnienia z*

Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska stanowi, wbrew twierdzeniom strony skarżącej, istotne naruszenie procedury uchwalenia planu miejscowego, ponieważ teren objęty uzgodnieniem znajduje się w granicach otuliny Parku Krajobrazowego (...). Istotnym jest też fakt, że organ planistyczny, na terenach zabudowy oznaczonych na rysunku planu symbolem MN, a zatem na terenach zabudowy mieszkaniowej, po uzgodnieniach dokonał zmiany dopuszczalnej wysokości budynków. Z uwagi na to, że zmiana ta odnosi się do terenów o walorach krajobrazowych, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska powinien zostać o takiej zmianie poinformowany”.

Reasumując, skoro projekt planu został zmieniony w zakresie w jakim podlegał ocenie RDOŚ, to ze względu na położenie obszaru objętego planem w obszarze chronionego krajobrazu, należało taki projekt planu (z nowymi ustaleniami) wraz z prognozą oddziaływania na środowisko ponownie uzgodnić.

Podkreślić należy, iż ocena wprowadzonych zmian w uchwalonym planie z punktu widzenia ich wpływu na środowisko, czy ochronę przyrody w stosunku do uzgodnionego z RDOŚ projektu planu należy do organu uzgadniającego, a nie Burmistrza.

Ścisłe przestrzeganie procedury planistycznej, o jakiej mowa w art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zostało przez ustawodawcę obwarowane sankcją nieważności. Zgodnie z poglądem ukształtowanym od lat w doktrynie stanowisko organu współdziałającego jest wiążące dla organu decydującego. Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mimo braku uzgodnienia bądź niezgodnie z dokonany uzgodnieniem stanowi istotne naruszenie przepisu art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z związku z art. 16 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody.

W ocenie nadzoru uchwała Nr XXXVI/126/21 została podjęta z istotnym naruszeniem nie tylko trybu ale i zasad sporządzania planu miejscowego.

Należy stwierdzić, że oprócz przytoczonych wyżej terenów funkcjonalnych wskazanych w postanowieniu RDOŚ w Lublinie, które również w ocenie organu nadzoru poprzez swój zasięg lub treść zapisów naruszają ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Kazimierz Dolny należy wskazać dodatkowe liczne naruszenia ustaleń wskazanego studium w uchwalonym planie miejscowym.

W analizowanej zmianie planu miejscowego powiększono tereny inwestycyjne dla obszarów: 9.MN powiększony o działkę nr 56 przeznaczoną w studium pod uprawy rolnicze, teren 48 MNP powiększony wraz z terenem 47 MNP wskazanym przez RDOŚ, jako niezgodny ze studium, teren 42.MNP powiększony o działkę 2081/1 i 2086/2 kosztem terenów 3.ZP i 4.ZP, teren 32.MNP kosztem 17ZL, teren 36.MNP kosztem 36.ZL, teren 29.MNP kosztem 9.ZL, teren 51.MN wzdłuż rzeki Grodarz, oraz teren 144. MN o działkę nr 348 kosztem terenu oznaczonego symbolem 42.ZL.

W tym miejscu należy wskazać, iż w toku kontroli legalności uchwały nr XXXXVII/261/21 Burmistrz Kazimierza Dolnego złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie, uzasadniając zmiany granic terenów inwestycyjnych treścią zapisu zawartego w Rozdziale XIII ust. 2 pkt 2 Studium, w którym przewidziano: *niewielkie przesunięcia w stosunku do granicy działki ewidencyjnej i faktycznej lokalizacji zagospodarowania oraz następujące dopuszczenie: ostateczne określenie granic terenów powinno być dokonywane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.*

Nie ulega wątpliwości, iż skala mapy na jakiej zostało sporządzone studium nie wskazuje precyzyjnej granicy poszczególnych terenów o określonych kierunkach zagospodarowania, niemniej jednak wskazany przez Burmistrza zapis ten nie może

stanowić generalnego uzasadnienia dla powiększania terenów budowlanych kosztem obszarów, na których studium nie dopuszcza zabudowy. O ile zatem w świetle przywołanej klauzuli studium możliwe są przesunięcia granic terenów budowlanych o różnych kierunkach zagospodarowania, o tyle wyznaczanie terenów inwestycyjnych na terenach zieleni, dla których studium co do zasady zakazuje lokalizacji zabudowy nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa.

Kolejno należy wskazać, iż w planie wyznaczony został teren oznaczony symbolem 1.US – teren zabudowy usług sportu i rekreacji - stok narciarski o pow. 6,08 ha. Studium uwarunkowań zakazuje lokalizacji na tym terenie – oznaczonym jako US1, obiektów kubaturowych na trwale związanych z gruntem, nie związanych z urządzeniami niezbędnymi do funkcjonowania stoku narciarskiego, - poza wydzielonymi terenami o symbolu US,U.

Dla terenów US1 studium wskazuje:

Tereny usług sportu i rekreacji – stok narciarski US1

1. *Kierunek przeznaczenia – stok narciarski (ze stacją górną i dolną) z dopuszczeniem obiektów takich jak: szatnie, zaplecza socjalne, wypożyczalnia i serwis sprzętu narciarskiego itp.;*

2. *Zakaz lokalizacji obiektów kubaturowych na stałe związanych z gruntem nie związanych bezpośrednio z urządzeniami niezbędnymi do funkcjonowania wyciągu narciarskiego i obsługi tras narciarskich.*

Natomiast dla wydzielonych w ramach terenu US1 terenów US,U studium ustala:

Tereny usług sportu i rekreacji z dopuszczeniem usług komercyjnych – US,U

1. *Kierunek przeznaczenia – boiska, obiekty i urządzenia sportowe, urządzenia i obiekty turystyczne i rekreacyjne, zaplecza socjalne, usługi handlu i gastronomii, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej i komunikacyjnej (z wyłączeniem lokalizacji stacji paliw)*

2. *zakaz lokalizacji usług nie związanych z obiektami sportowymi, turystycznymi i rekreacyjnymi.*

3. *Zalecane standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu:*

a) *maksymalna wysokość zabudowy usługowej do 9 m, dopuszcza się zwiększenie podanej wysokości zabudowy do 11 m, w oparciu o analizę projektową terenu pod względem krajobrazowym, z zastrzeżeniem ust. 3;*

b) *dachy w nawiązaniu odpowiednio do gabarytów dachów zabudowy zlokalizowanej w najbliższym sąsiedztwie, w uzasadnionych przypadkach dopuszcza się inne formy dachów określone w mpzp, z wykorzystaniem materiałów takich jak: dachówka ceramiczna, gont lub pokrycia gontopodobne;*

c) *rozbudowa, nadbudowa istniejącej zabudowy oraz budowa i odbudowa pod warunkiem zachowania parametrów zawartych w lit. a z zastrzeżeniem zapisów zawartych w ust. 3;*

d) *obowiązek kompleksowego zagospodarowania terenu;*

e) *dopuszcza się realizację urządzeń turystycznych w formie małej architektury;*

f) *zakaz lokalizacji dominant wysokościowych;*

g) *maksymalna powierzchnia zabudowy - 35% w stosunku do powierzchni terenu inwestycyjnego;*

h) *minimalna powierzchnia terenu biologicznie czynna - 30% powierzchni terenu;*

i) *zakaz lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko.*

4. *Dopuszcza się odstępstwa od powyższych gabarytów oraz obowiązuje ich*

uściślenie na podstawie sporządzonej analizy, o której mowa w rozdziale V, podrozdział V.1, pkt. 2.

Pomimo jednoznacznie sformułowanych w studium zapisów dotyczących możliwości zagospodarowania ww. terenu, w planie miejscowym dla terenu 1.US w całości pokrywającego się z granicami terenu US1 w studium, plan ustala:

1. Wyznacza się Teren zabudowy usług sportu i rekreacji – stok narciarski o pow. 6,08 ha, oznaczony na rysunku planu symbolem 1.US.

2. Przeznaczenie podstawowe obejmuje zabudowę obiektami budowlanymi i obiektami liniowymi związanymi ze stokiem narciarskim (stacja dolna i górna liniowej kolei krzeselkowej).

3. Przeznaczenie uzupełniające obejmuje:

1) usługi sportu i rekreacji (boiska i urządzenia sportowe, obiekty budowlane związane ze sportem, turystyką i rekreacją);

2) usługi hotelarskie;

3) funkcje mieszkaniowe dla personelu i funkcje zaplecza socjalnego i technicznego – związane z przeznaczeniem podstawowym;

4) usługi handlu i gastronomii oraz inne usługi komercyjne (nieuciążliwe) związane z przeznaczeniem podstawowym;

5) dojazdy i dojścia do budynków i urządzeń technicznych, miejsca postojowe dla samochodów;

6) zieleń ozdobna i izolacyjna z obiektami małej architektury;

7) urządzenia i sieci infrastruktury technicznej.

4. W granicach terenu 1.US w zakresie sposobu jego zagospodarowania i warunków zabudowy obowiązują zasady zawarte w Rozdziale II i III niniejszej uchwały, a ponadto następujące ustalenia:

1) powierzchnia zabudowy nie może stanowić więcej niż 5% powierzchni działki budowlanej;

2) powierzchnia biologicznie czynna nie może stanowić mniej niż 80% powierzchni działki budowlanej;

3) wskaźnik intensywności zabudowy nie może być mniejszy niż 0,001 i nie większy niż 0,3;

4) wysokość budynków nie może przekraczać 11,0 m;

5) wysokość obiektów budowlanych nie będących budynkami, o których mowa w ust. 3 pkt 1 nie może przekraczać 15,0 m;

6) należy stosować dachy budynków jako dwu lub wielospadowe z zachowaniem symetrii nachylenia głównych połaci oraz kącie ich nachylenia zawartym w przedziale: 30° - 45°;

7) dopuszcza się dla budynków garażowych i gospodarczych niższych niż 3,5 m, dachy o kącie nachylenia głównych połaci od 0° do 30°;

8) dopuszcza się realizację obiektów budowlanych pod warunkiem uwzględnienia wyników obligatoryjnie sporządzonej dokumentacji geologiczno-inżynierskiej;

9) nakazuje się zapewnienie w terenie 1.US co najmniej 1 miejsca postojowego przypadającego na dwóch zatrudnionych;

10) nakazuje się zapewnienie co najmniej 50 miejsc postojowych dla samochodów osobowych związanych z przeznaczeniem podstawowym i uzupełniającym ustalonym dla terenu 1.US, z dopuszczeniem ich sytuowania poza tym terenem.

Zapisy planu umożliwiają zatem lokalizowanie zabudowy w sposób dowolny, na całym terenie 1.US włącznie z dopuszczeniem zabudowy hotelowej – czego studium nie

przewiduje. Ustalenia dla terenu 1.US ewidentnie naruszają ustalenia zawarte w studium uwarunkowań, które precyzyjnie wskazało zarówno lokalizację zabudowy kubaturowej jak również jej funkcje i rodzaje.

Z treści art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Zgodnie z art. 15 ust. 1 powyższej ustawy wójt sporządza projekt planu miejscowego, zawierającego część tekstową i graficzną zgodnie z zapisami studium.

W wyroku z dnia 10 listopada 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny wywiódł, że: *„Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą mieć zatem określone przeznaczenie w planie miejscowym, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże taki rodzaj przeznaczenia dla tych obszarów. Uprawnione jest zatem twierdzenie, że ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów przyjętych w studium. Plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, nie może prowadzić do zmiany kierunków zagospodarowania objętych studium. Zmiana przeznaczenia terenów w planie miejscowym, jeżeli nie była przewidziana w studium, może być dokonana przez gminę wyłącznie po uprzedniej zmianie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, z zachowaniem trybu, w jakim studium jest uchwalane”* (wyrok NSA z dnia 10.11.2016 r., sygn. akt II OSK 296/15).

Zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się powszechnie, że uchwalenie planu miejscowego następuje dopiero wówczas, gdy rada gminy stwierdzi, iż rozwiązania przyjęte w projekcie planu nie naruszają ustaleń studium, a zatem w żaden istotny sposób nie modyfikują, ani nie wykluczają ustaleń studium. Uchybienie temu obowiązkowi prowadzi w każdym wypadku do stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego w całości lub w części stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Anna Ostrowska: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako akt wiążący organy gminy przy sporządzaniu planów miejscowych – zagadnienia praktyczne, LEX/el. 2012, komentarz praktyczny nr 157780, tak również wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Lu 602/14).

W tym miejscu przywołać należy również fragment uzasadnienia wyroku wydanego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w dniu 22 grudnia 2016 r. w przedmiocie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Kazimierz Dolny (sygn. akt II SA/Lu 918/15). W odpowiedzi na podnoszony przez stronę skarżącą zarzut nadmiernej szczegółowości studium Burmistrz Kazimierza Dolnego wyjaśniał, iż *stopień związania miejscowego planu ustaleniami studium jest uzależniony od szczegółowości tego drugiego aktu. W tym wypadku – jak wskazał burmistrz - rada miejska uznała, że studium powinno zawierać bardziej precyzyjne zapisy. Ponadto, zdaniem burmistrza, ustalając przeznaczenie dla poszczególnych obszarów, nie da się uniknąć określenia przeznaczenia dla konkretnych nieruchomości, w tym również wydzielonych geodezyjnie działek.*

Przychylając się do stanowiska organu Sąd podkreślił, iż stopień związania miejscowego planu ustaleniami studium jest uzależniony od szczegółowości regulacji tego ostatniego aktu i w związku z tym może być silniejszy lub słabszy.

Stopień szczegółowości studium zależy zaś od woli organu gminy, który może określić przeznaczenie poszczególnych obszarów. Wynika to wprost z art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., który stanowi, że w studium określa się w szczególności kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów oraz z ust. 2 pkt 2 tego artykułu, stanowiącego, że w studium określa się w szczególności kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy.

Z powyższego wynika, iż Rada Miejska w Kazimierzu Dolnym uchwalając w 2015r. nowe studium miała świadomość, iż jego szczegółowe ustalenia będą miały istotny wpływ na zapisy uchwalanych w przyszłości planów miejscowych.

Przyjęcie w analizowanej zmianie planu ustaleń ewidentnie naruszających ustalenia obowiązującego studium stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania prowadzące do nieważności tego aktu w części, w której wystąpiła sprzeczność pomiędzy ustaleniami planu i studium.

Uchwała Nr XXXVI/261/21 dotknięta jest również innym istotnym naruszeniem przepisów prawa.

W ocenie organu nadzoru zapisy planu nie spełniają wymagań w odniesieniu do ustalenia obsługi komunikacyjnej t.j. dojazdów do terenów: zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej: 151.MN, 162.MN, 163.MN, 167.MN, 171.MN, 173.MN, a także dla terenu 1.MNPz. Jak wynika z treści planu obsługę komunikacyjną dla tych terenów przewiduje się poprzez ustanowienie służebności drogowej na działkach sąsiednich stanowiących odrębne własności.

W art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyrażona jest kompetencja do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a jej zakres przedmiotowy i granice skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia. Art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy ustanawia obowiązek określenia w planie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia zasady te powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Przez powiązanie z zewnętrznym układem komunikacyjnym należy rozumieć dostęp do drogi publicznej odpowiedni do charakteru przeznaczenia i zabudowy terenu objętego ustaleniami planu. Przy czym dostęp ten może być bezpośredni poprzez, np. zjazd na drogę publiczną albo pośredni poprzez drogi wewnętrzne.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym wskazuje się, że w zakresie realizacji wymogu wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy powinien być tak skonstruowany, aby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej określonym terenom (por. np. wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 109/11; z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt II OSK 3314/14). Jednocześnie owa "możliwość" oznaczać musi dostateczną "pewność" planowanego układu komunikacji (jego poszczególnych elementów) zapewniających, wymagany - w przypadku działek budowlanych - dostęp do drogi publicznej. W

szczegółności nie może być uzależniona od późniejszej, niepewnej zgody właścicieli nieruchomości (np. na ustanowienie służebności drogowej), na których ten układ ma być zrealizowany. Z uprawnieniem właściciela działki do posiadania dostępu do drogi publicznej zsynchronizowany jest obowiązek gminy budowy odpowiedniej sieci dróg gminnych (por. wyrok NSA z dnia 15 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1347/09).

Reasumując, zapisy planu nie mogą uzależniać zagospodarowania terenu od zgody na służebność przejazdu przez tereny sąsiednie ewentualnie od przyszłych rozstrzygnięć innych organów lub sądów.

Podkreślić należy również fakt, iż dla większości terenów o których mowa powyżej plan wskazuje, iż, służebności przejazdu, bądź istniejące dojazdy mają przebiegać przez teren rolniczy oznaczony symbolem 100.R, którego przeznaczeniem podstawowym są grunty pod uprawy polowe, podlegające ustawowym ograniczeniom przeznaczenia na cele nierolnicze. Przeznaczenie uzupełniające obejmuje m. in. niewrysowane na rysunku planu drogi do gruntów rolnych. Zapisy planu, które uzależniają dostępność komunikacyjną terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej do dróg publicznych od uzyskania służebności drogowych dla pięciu terenów budowlanych przez teren rolniczy w sposób faktyczny mogłyby zmienić przeznaczenie fragmentów terenu 100.R w tereny komunikacji.

Skutkiem braku określenia powiązania z układem zewnętrznym może być *de facto* zablokowanie możliwości zagospodarowania działki zgodnie z jej przeznaczeniem, określonym w planie miejscowym, gdyż nie będzie możliwe zapewnienie dostępu do drogi publicznej na etapie ubiegania się o pozwolenie na budowę, poprzez odmowę właściciela nieruchomości rolnej wyrażenia zgody na służebność drogową, co w konsekwencji uniemożliwia zagospodarowanie terenu stosownie do jego przeznaczenia.

Kolejno, należy odnieść się do zapisów § 39 uchwały zawierającego ustalenia szczegółowe dla terenu 18a.MS.

Dla terenów zabudowy śródmiejskiej MS, w tym dla terenu 18a.MS plan ustala przeznaczenie podstawowe o funkcji mieszkaniowej z następującymi funkcjami uzupełniającymi:

- 1) funkcje usługowe służące obsłudze ruchu turystycznego i rekreacji;
- 2) funkcje kultu religijnego, kultury (galerie sztuki itp.), administracji (biura itp.);
- 3) funkcje komercyjne (handel, gastronomia, gabinety, rzemiosło).

Należy stwierdzić, że treść planu nie zawiera definicji „funkcji usługowych służących obsłudze ruchu turystycznego”, która to definicja może być rozumiana bardzo szeroko, włącznie z zabudową hotelową, pensjonatową itp. o różnym stopniu oddziaływania.

Teren 18aMS jest częściowo zabudowany, wolna od zabudowy pozostaje przede wszystkim działka nr ewid. 874/1.

Ustalenia § 39 w zakresie wskaźników urbanistycznych wskazują m. in. na możliwość maksymalnej zabudowy 80% powierzchnia działki budowlanej, powierzchnia biologicznie czynna nie może stanowić mniej niż 50 % działki budowlanej, wskaźnik intensywności zabudowy nie może być mniejszy niż 0,8% i nie większy niż 3,2% a wysokość zabudowy nie może przekraczać 12,7 m.

Obowiązujące Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Kazimierz Dolny Tereny dla zabudowy o charakterze śródmiejskim oznaczone symbolem MS zawiera następujące ustalenia:

1. *Kierunek przeznaczenia – zabudowa mieszkaniowa, obiekty i lokale służące obsłudze ruchu turystycznego i rekreacji, obiekty sakralne, kultury, administracji,*

drobnego handlu, gastronomii, usługi typu pracownie, gabinety, galerie sztuki, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej i komunikacyjnej.

2. Zalecane standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu: a) utrzymanie istniejących gabarytów zabudowy w zakresie wysokości oraz spadków dachów; b) utrzymanie skali przestrzennej z charakterystycznym skupieniem zabudowy w centrum układu, pierzejową obudową Rynku, zachodniej strony ul. Senatorskiej, Klasztornej, wylotów ulic Lubelskiej i Nadrzecznej i stopniowym rozluźnianiu zabudowy w kierunku przedmieść; c) zakaz wprowadzania nowych dominant architektonicznych i przestrzennych; d) zakaz lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko.

3. Zakaz lokalizacji usług agroturystyki.

4. Utrzymanie istniejących funkcji hotelowych.

Z powyższego wynika, iż plan zagospodarowania przestrzennego dla terenów zabudowy śródmiejskiej Kazimierza Dolnego powinien uwzględnić istniejące wskaźniki przestrzenne i skalę zabudowy.

W § 39 ust. 4 pkt 8 uchwały wskazane zostało, iż z uwagi na aktualny stan zainwestowania terenu, nakazuje się zapewnienie co najmniej jednego miejsca postojowego przypadającego na jedną działkę budowlaną, z dopuszczeniem ich wyznaczenia poza terenem 18a.MS, w terenach dróg gminnych (publicznych), pod warunkiem uzyskania zgody zarządcy drogi.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

Należy podkreślić, iż istnieje obowiązek określenia w planie miejscowym minimalnej liczby miejsc postojowych w stosunku do każdej z przewidzianych funkcji, przy czym nie ma znaczenia, czy przeznaczenie terenu jest przeznaczeniem podstawowym, czy uzupełniającym (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 9 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 812/19).

Wskazać należy również, iż zgodnie z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164 poz. 1587), jednym z wymogów dotyczących standardów przy zapisywaniu ustaleń planu miejscowego jest określenie ilości miejsc parkingowych „w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.”

Sposób, w jaki sformułowano treść § 39 ust. 4 pkt 8 uchwały wskazuje, iż niezależnie od funkcji, jaka będzie realizowana na tym terenie wymagane jest zapewnienie jednego miejsca parkingowego przypadającego na działkę budowlaną.

Biorąc pod uwagę, zarówno szeroki katalog funkcji, jakie mogą być realizowane na tym terenie jak również fakt, iż działka nr 874/1 położona w ścisłym centrum miasta pozostaje terenem dotychczas niezainwestowanym, wskazanie obowiązku realizacji jednego tylko miejsca parkingowego dla obsługi tej działki nie wypełnia upoważnienia ustawowego z art. 15 ust. 2 pkt. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

O ile zarówno przeznaczenie terenu jak również kwestia parametrów urbanistycznych podlegały uzgodnieniu z Lubelskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w związku z koncepcją zabudowy dla przedmiotowego terenu (działki nr 874/1), która nawiązuje rozwiązaniami architektonicznymi do niegdyś znajdujących się

tu budynków, o tyle obowiązek określenia w planie minimalnej liczby miejsc do parkowania stosownie do dopuszczonych w planie funkcji usługowych spoczywa na organie planistycznym, tj. Burmistrzu Kazimierz Dolnego.

Podkreślić należy, iż organ nadzoru ma świadomość ograniczeń wynikających z możliwości realizacji miejsc parkingowych w zabudowie śródmiejskiej, jednakże okoliczność ta nie uzasadnia wyznaczenia miejsc parkingowych dla terenu szeroko rozumianych usług w ilości jednego miejsca, którego lokalizacja jest możliwa poza terenem 18a.MS.

Należy również zwrócić uwagę na niezgodność tekstu planu z rysunkiem w odniesieniu do terenu 178 MN. Na załączniku graficznym wrysowany jest teren 178 MN, natomiast w tekście planu znajdują się ustalenia dla terenów od 1.MN do 177.MN, tym samym dla terenu 1.178 MN brak jest ustaleń w przedmiotowym planie.

Wskazać należy także na niezgodność rysunku planu ze stanem faktycznym odnośnie przebiegu drogi gminnej 31.KDW. Na rysunku planu droga kończy się „ślepo” podczas gdy w rzeczywistości ma swoją kontynuację w kierunku miejscowości Jeziorszczyzna. Błąd polega na objęciu zasięgiem terenu oznaczonego symbolem 9.Z działki drogowej o nr ew. 82 obręb Wylągi (stanowiącej kontynuację drogi 31.KDW).

Niezgodność pomiędzy częścią tekstową a graficzną planu stanowi naruszenie zasad sporządzania aktu planistycznego, w zakresie uregulowanym art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wskazane przepisy określają standardy dokumentacji planistycznej oraz wymagany zakres projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej.

Z treści § 2 pkt 4 rozporządzenia wynika, że projektem planu jest projekt tekstu i rysunku planu miejscowego, natomiast z § 8 ust. 2 rozporządzenia wynika, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

Analiza przytoczonych wyżej przepisów wskazuje jednoznacznie, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi całość składającą się z części tekstowej (treść uchwały) i integralnej jej części w formie graficznej. Zatem rozbieżność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną – stosownie do treści art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – istotnie narusza zasady sporządzenia planu miejscowego opisane w cytowanych wyżej przepisach i w konsekwencji powoduje nieważność regulacji, w których taka niezgodność występuje.

Plan miejscowy, zawierający część tekstową i graficzną jest całością, a co za tym idzie oba te elementy planu muszą być całkowicie spójne i jednoznaczne. To zaś oznacza, że wymagane jest takie opracowanie uchwały, aby w jak największym stopniu wyeliminować niejednoznaczności mogące wynikać ze stosowania planu w praktyce, podczas jego obowiązywania.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09 „Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu”.

W tym stanie rzeczy wszczęcie postępowania w celu stwierdzenia nieważności

uchwały Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym Nr XXXVI/261/21 z dnia 30 grudnia 2021 r. we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

W tym miejscu należy wskazać, iż stwierdzenie nieważności uchwały w całości umożliwi, zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ponowne, prawidłowe, jej uchwalenie.

Jak stanowi powołany przepis *Jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie studium lub planu miejscowego, stanie się prawomocne z powodu niezłożenia przez gminę, w przewidzianym terminie, skargi do sądu administracyjnego lub jeżeli skarga zostanie przez sąd odrzucona albo oddalona, czynności, o których mowa w art. 11 i art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu studium lub planu z przepisami prawnymi.*

Jednocześnie informuję o możliwości składania dodatkowych wyjaśnień w sprawie w terminie do dnia 03lutego 2022 r. do godz. 13.00.

Z upoważnienia Wojewody Lubelskiego

Aneta Ciesielczuk
Dyrektor
Wydziału Infrastruktury
/podpisano elektronicznie/

Otrzymują:

1) Burmistrz Kazimierza Dolnego

2) Przewodniczący Rady Miasta Kazimierz Dolny