



Lublin, dnia 5 września 2023 r.

**Wojewoda Lubelski
Lubelski Urząd Wojewódzki w
Lublinie
ul. Spokojna 4, 20-914 Lublin**

Ponowna skarga

W imieniu Fundacji Wolności, na podstawie art. 227 Kodeksu Postępowania Administracyjnego ponawiam skargę dot.:

- uchwały Rady Miasta Lublin nr 238/VIII/2019 – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin,
- uchwały nr 1509/LI/2023 Rady Miasta Lublin z dnia 23 czerwca 2023 r. w sprawie uchwalenia zmian części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin w rejonie ulic: Dworcowej, Krochmalnej, 1-go Maja, Al. Zygmuntowskich i Piłsudskiego - rejon ulicy Przeskok,
- uchwały nr 985/XXXI/2021 Rady Miasta Lublin z dnia 9 września 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin w rejonie ulic: Dworcowej, Krochmalnej, 1-go Maja, Al. Zygmuntowskich i Piłsudskiego – obszar A – rejon ulicy: Przeskok.

Powodem ponowienia skargi jest brak odniesienia się do wszystkich zarzutów, brak uzasadnienia merytorycznego i prawnego czy uzasadnienie wewnętrznie sprzeczne.

(1)

Pismem z dnia 25 sierpnia 2023 roku (znak IF-II.1410.21.2023) udzielono Fundacji odpowiedź na skargę z dnia 31 lipca 2023 roku dot. ww. uchwał. W zakresie wskaźników urbanistycznych zapisanych w studium, a które zostały przekroczone w planie miejscowym, Pan Wojewoda powołuje się na dwa orzeczenia sądowe. Obydwa prezentują stanowisko przeciwne, do Pana stanowiska i są zgodne ze stanowiskiem zajęтым w skardze przez Fundację. Zachodzi więc wewnętrzna sprzeczność pomiędzy zajęтым stanowiskiem a jego uzasadnieniem.

Dodatkowo powołuje się Pan na możliwość przekroczenia tych wartości np. przez dominanty. W Studium zapisano to tak (s. 73 Kierunki): *Wskaźniki odnoszące się do wysokości zabudowy nie obejmują dominant, czy akcentów architektonicznych i urbanistycznych wynikających z kompozycji przestrzeni ustalonej w planach miejscowych lub wynikających z przepisów odrębnych.* Przenosząc to na przedmiotową sprawę należy wskazać, że plany miejscowe nie przewidują tutaj ani dominant, ani akcentów. Powyższy argument nie jest więc trafiony. Z odpowiedzi na skargę nie wynika, dlaczego Pan Wojewoda uważa ww. wyłączenie za trafione w tej sytuacji.

Odniesić należy się także do wskazanej w odpowiedzi możliwości ominięcia ograniczeń wynikających z ochrony i kształtowania sylwety miasta (s. 105 Kierunki). Pan Wojewoda wskazuje, że zawarty w Studium przepis nie dotyczy *urządzeń i obiektów infrastruktury technicznej związanych z bezpieczeństwem energetycznym, ciepłowniczym i zadaniami publicznymi miasta.* Studium należy rozpatrywać jako całościowy dokument. W akapicie, do którego Pan Wojewoda nawiązują zawarto także odniesienie do zał. nr 15 w części Kierunki. Zapis brzmi: *Podstawowe zasady ochrony i kształtowania sylwety miasta wskazano na zał. nr 15 w części Kierunki, wraz ze strefami lokalizacji zabudowy wysokiej i rejonami dopuszczalnej zabudowy wysokościowej.* Nie pozostawia wątpliwości, że załącznik ten zawiera więc dwa elementy: ograniczenia wynikające z ochrony i kształtowania sylwety miasta

oraz dodatkowo lokalizację zabudowy wysokiej i rejonu dopuszczalnej zabudowy wysokościowej. Utwierdza w tym powtórzenie tych zapisów w rozdziale dot. wskaźników urbanistycznych gdzie zapisano: *Uzupełnieniem kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania terenów jest załącznik nr 15 – podstawowe zasady ochrony i kształtowania sylwety miasta*. Zapisy te łączą się w całość funkcjonalną z wiążącymi wskaźnikami urbanistycznymi, wskazując dokładnie gdzie można lokalizować zabudowę wyższą niż 25m. W odpowiedzi Pana Wojewody nie dostrzeżono jednak tych zapisów i nie odniesiono się do tego.

Dodatkowo na ochronę sylwety miasta wskazują zapisy w rozdziale 2.2 Studium, gdzie wskazano, że *Urozmaicona rzeźba terenu stanowi istotny walor krajobrazowy, zabudowa powinna być do niej dopasowana i nie zaciierać, a podkreślać istniejące zróżnicowanie wysokościowe*. Skarga powinna więc odnieść się także do takich zapisów Studium.

(2)

Pan Wojewoda wskazuje, że projekt plan uzyskał pozytywne uzgodnienie ze strony Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w zakresie wysokości zabudowy. Nie jest to jednak prawdą, gdyż jak można przeczytać w uzgodnieniu Konserwator uzgodnił pozytywnie plan, gdyż nie znalazł w jego obszarze obiektów chronionych. Nie odniósł się w żaden sposób do wpływu zabudowy na panoramę. Co więcej na negatywny wpływ tego obiektu na krajobraz, oraz stworzenie w tym miejscu dominanty (nieuwzględnianej w planie) wskazywał Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska (opinia RDOŚ, strona 4). Opinia ta też negatywnie ocenia lokalizowanie stadionu w strefie ESOCH (o czym szerzej w punkcie 4).

(3)

W odpowiedzi na skargę Pan Wojewoda wcale nie odniósł się do zarzutu nieuwzględnienia w Studium zapisów planu zagospodarowania przestrzennego województwa w zakresie prognoz demograficznych.

(4)

W zakresie powielonych przez Fundację zarzutów NIK dot. niezgodności plany ze studium trudno uznać by Pan Wojewoda odniósł się merytorycznie czy prawnie do podniesionych zarzutów. Nie będziemy ich tutaj powielać, ale pozwolimy sobie szczegółowo opisać nasze wątpliwości.

Po pierwsze należy wskazać, że z opinii Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (dalej: RDOŚ) dla planu miejscowego, wynika, że przygotowana do planu Strategiczna Ocena Oddziaływania na Środowisko nie zawierała wszystkich wymaganych elementów. W punkcie 3.1 prognozy oddziaływania na środowisko wymienione elementy, które mają się w niej znaleźć, m.in.:

- określić w jaki sposób planowany sposób zagospodarowania terenu wpłynie na zmianę stosunków wodnych w podłożu, zasilanie zasobów wód podziemnych, czy wystąpi oddziaływanie w odniesieniu do rzeki i z jakim, możliwym skutkiem,
- przedstawić prognozę skutków w przypadku przerwania wału przeciwpowodziowego i/lub tamy na Zbiorniku Zemborzyckim.

W opinii RDOŚ z 17 marca 2023 roku czytamy: *Nie odniesiono się zupełnie, w jaki sposób planowany sposób zagospodarowania wpłynie na zmianę stosunków wodnych w podłożu, zasilanie zasobów wód podziemnych, czy wystąpi oddziaływanie w odniesieniu do rzeki i z jakim możliwym skutkiem*. Dalej organ wskazuje, że istniejące warunki gruntowe wskazują na potrzebę ich całkowitej wymiany co bezsprzecznie wpłynie na ich zmianę. W innym miejscu opinii czytamy: *W prognozie nie przedstawiono potencjalnych skutków zalania terenu wodami powodziowymi w przypadku przerwania wału przeciwpowodziowego i/lub tamy na Zbiorniku Zemborzyckim*. Weryfikacja przedłożonej do konsultacji prognozy potwierdza stanowisko RDOŚ. Dokument nie zawierający wszystkich wymaganych prawem

elementów nie może być zaś uznany za prawidłowy, tym samym naruszona zostały naruszone zasady i tryb sporządzania planu.

W zakresie zarzutów NIK Pan Wojewoda nijak nie odniósł się ani merytorycznie, ani prawnie do podniesionych zarzutów. Nie wiemy więc, czy Pan Wojewoda kierował się uznając za zgodne z zapisami Studium zlokalizowanie w strefie ESOCH tak dużej zabudowy. Po szczegółowym przeanalizowaniu Studium oczekujemy wyjaśnienia, jak Pan Wojewoda widzi zgodność uchwalonego planu z:

- zapisaną w rozdziale 1.1 *Kierunki zmian w strukturze przestrzennej miasta oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego*, w części zasady integralności i ciągłości struktur ekologiczno - przestrzennych, regulacją, iż ***zasadę integralności, ciągłości, ochrony przed zabudową oraz wzmacniania 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 arosanitarnych miasta, a co za tym idzie stan zdrowia mieszkańców.***

- zapisaną w rozdziale 1.2. Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone z zabudowy w dziale 1.2.3. Tereny wyłączone z zabudowy *zasadą, że jako tereny wyłączone z zabudowy (bądź o znacznie ograniczonej możliwości zabudowywania) należy traktować tereny położone wewnątrz Ekologicznego Systemu Obszarów Chronionych,*

- zapisanymi w rozdziale 2.1. Zasady służące wzmacnianiu i ochronie Ekologicznego Systemu Obszarów Chronionych Miasta, zasadami zagospodarowania obszarów objętych ochroną prawną oraz obszarów wyznaczonych do objęcia ochroną zasadami, m.in. utrzymanie i sukcesywne wzmacnianie różnorodności biologicznej, zachowanie i wzmacnianie ciągłości wszystkich elementów systemu przyrodniczego miasta (Ekologicznego Systemu Obszarów Chronionych), zapobieganie osuszaniu/ zanikaniu źródeł, zbiorników wodnych, obszarów podmokłych oraz przeciwdziałanie obniżaniu poziomu wód gruntowych, kształtowanie korzystnych warunków topoklimatycznych i arosanitarnych, zachowanie istniejących terenów zieleni urządzonej oraz ich ochronę przed przekształcaniem na inne cele (w tym np. na miejsca parkingowe), czy zapisem, że *Polityka ta będzie realizowana poprzez wykluczenie z zainwestowania miejskiego i ochronę obszarów oraz obiektów istotnych z punktu widzenia ochrony środowiska i przyrody, w tym systemu przyrodniczego miasta (ESOCH),*

- zapisami działu 2.1.1. Ekologiczny System Obszarów Chronionych (ESOCH), a w szczególności:

- *zasadą zagospodarowania terenów położonych w ramach Ekologicznego Systemu Obszarów Chronionych winny być bezwzględnie podporządkowane przede wszystkim ochronie wartości przyrodniczych i każdorazowo szczegółowo określone w planach miejscowych,*
- *zakazem lokalizacji zabudowy kubaturowej w sposób niweczący przyrodnicze funkcje systemu;*

- zapisami rozdziału 2.4. Ochrona atmosfery, który przewiduje, że nie należy lokalizować zabudowy w dolinach, suchych dolinach, wąwozach oraz innych obszarach stanowiących główne korytarze przewietrzania miasta,

- zapisami rozdziału 2.5 Ochrona biosfery, który przewiduje, że należy zachować, sukcesywnie wzmacniać oraz przywracać drożność ESOCH oraz w miarę możliwości i w zależności od lokalnych uwarunkowań naturalizować obszary przekształcone, a położone w ramach ESOCH,

- zapisanymi w części 9. Kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, zasadami, które mówią, że tereny zielone położone w centrum miasta, w obszarach najcenniejszych przyrodniczo, o kluczowym znaczeniu dla jakości oraz warunków zdrowotnych i klimatycznych życia w mieście (ESOCH) powinny ulec rewitalizacji (rekułtywacji) w kierunku ogólnodostępnej zieleni urządzonej, zieleni publicznej, zielonych terenów sportowo - rekreacyjnych, parków, ogrodów tematycznych itp. form związanych z wypoczynkowymi i rekreacyjnymi potrzebami społeczeństwa, które korzystnie wpływają na wizerunek miasta.

W naszej opinii zapisy planu miejscowego naruszają ustalenia Studium. Powyższe zakazy dot. strefy ESOCH należałoby odnieść w szczególności do opinii RDOŚ do projektu planu, która wskazywała, że

- *Realizacja budynków oraz stadionu wpłynie bezpośrednio trwale niekorzystnie na różnorodność biologiczną analizowanego obszaru* (s. 3, pierwszy akapit),
- *Bez wątplenia proponowane zagospodarowanie w dolinie rzeki Bystrzycy zawęzi główny korytarz ekologiczny miasta, co spowoduje zmniejszenie bioróżnorodności na analizowanym obszarze* (s. 4, pierwszy akapit),
- *Obiekt tego typu będzie wymuszał zmianę kierunku przepływu mas powietrza przez dolinę rzeczną, w której zostanie usytuowany* (s. 5, drugi akapit).

Podkreślić należy, że z opinii specjalistycznego organu jakim jest RDOŚ wynika, że zapisy planu są sprzeczne z zapisami studium w kontekście zapisów dot. ESOCH.

(5)

W zakresie Studium i nieprawidłowo sporządzonej prognozy demograficznej brak jakichkolwiek rozważań merytorycznych czy prawnych. Nie wiadomo dlaczego Pan Wojewoda uznał przedstawioną w Studium prognozę za wiarygodną.

Pan Wojewoda nie wytłumaczył nawet dlaczego uznał przedstawione plany za prognozę. Definicja słownikowa słowa prognoza brzmi: przewidywanie oparte o dane i liczby. W Studium nie przytoczono żadnych danych i liczb na poparcie przyjętego wariantu optymistycznego (dalej: *prognoza*). Co prawda powołano się na prognozy ogólnokrajowe, jednak nie wiadomo jakie. Fundacji nie są znane takie prognozy.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 8 ustawy o statystyce publicznej opracowanie prognoz demograficznych jest zadaniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Przyjęcie, więc własnej prognozy, odbiegającej od prognoz GUS powinno więc cechować się co najmniej zbliżonym stopniem szczegółowości tak by móc taką prognozę uznać za wiarygodną.

Warto się także odnieść do kompetencji w zakresie tworzenia prognoz demograficznych: Dane GUS sprzed kilkunastu lat różnią się od stanu rzeczywistego o kilka procent. Natomiast prognoza miejskich urbanistów w poprzednim Studium diametralnie rozjeżdża się z rzeczywistością. Poprzednie studium Lublina z 2000 roku także zakładało wzrost liczby mieszkańców – do poziomu 387 tys. mieszkańców w 2010 roku! W rzeczywistości wówczas Lublin miał tylko 350 tys. mieszkańców. Ówczesne prognozy, jakże przeszacowane, zakładały wzrost liczby mieszkańców tylko o 9,5% w ciągu 15 lat. Podkreślić trzeba, że od momentu uchwalenia aktualnego studium liczba mieszkańców spadła o 2,2%.

W wyroku II SA/Kr 53/22 wskazano, że *Nie wiadomo jednakże dlaczego przyjęto wzrost liczby ludności o ok. 1000 osób według przytoczonego wyżej wariantu drugiego, nie mającego podstawy w prognozach GUS oraz dalej: Tak więc nie wiadomo na jakiej podstawie autorzy Studium przyjęli, że do 2050 r. nastąpi wzrost liczby mieszkańców.* Wskazuje się więc, że prognozy GUS należy traktować jako wiarygodne, stanowiące punkt odniesienia. Odstąpienie od tych prognoz powinno mieć szczegółowe uzasadnienie. Podkreślić należy, że wyrok ten odnosi się do podniesienia prognozy gminy (której przybywa liczby mieszkańców) o 7 punktów procentowych – z 5% do 12%. Tymczasem w przypadku Lublina założono nie tylko zmianę trendu – ze spadkowego na wzrostowy, to prognoza odbiega od założeń GUS o 17,5 punktów procentowych – z -5,5% na +12%.

W wyroku II SA/OI 962/20 zwrócono uwagę, że: *Co do zasady nie ma podstaw do wkraczania w merytoryczną zasadność analiz, chyba że można wykazać, że nie odpowiadają one prawdzie. W rozpoznawanej sprawie autorzy omawianych analiz i prognoz przedstawili w sposób wyczerpujący na stronach 85-106 części I studium: jak zmieniała się liczba ludności gminy Elk w latach 2010-2018 na podstawie danych GUS, jaki był przyrost naturalny, uwzględniono migracje w ruchu wewnętrznym i zagranicznym. W przypadku lubelskiego Studium nie ma zaś żadnych analiz ani prognoz wskazujących na*

wzrost ludności.

W wyroku VII SA/Wa 1038/22 czytamy: *W konsekwencji uznać należało, że na potrzeby określenia maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową na terenie miasta P. w perspektywie do 2050 r., przeszacowano liczbę ludności o 4 181 osób (18 000 - 13 819 (przyp. chodzi o prognozę GUS), podczas gdy uwzględnienie w studium prognozy demograficznej dla danej gminy wynika wprost z art. 1 ust. 3 ustawy o p.z.p., art. 10 ust. 1 pkt 7 lit.b. ustawy o p.z.p., art. 10 ust. 1 pkt 7 lit.d. w związku z art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p.i art. 10 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p. Przy czym co najistotniejsze zwiększenie prognozowanej liczby ludności nie zostało w sposób dostateczny uzasadnione.* Tutaj także sąd wskazuje, że to prognozy GUS powinny być punktem wyjścia, zaś ich zmiana powinna wymagać szczegółowego uzasadnienia. W przedmiotowej sprawie gmina zakładając optymistyczną prognozę powoływała się na wdrażaną w ostatnich latach *politykę prorodzinna państwa*. Zdaniem sądu nie stanowi to wystarczającego uzasadnienia a nawet nie ma uzasadnienia w danych.

Cytowany wyrok porusza też kwestię uwzględniania niepewnych i nieprzewidywalnych procesów w tym demograficznych w prognozie demograficznej. Zdaniem sądu tylko art. 10 ust. 7 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym umożliwia uwzględnienie takich procesów poprzez możliwość zwiększenia maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę o 30%.

Nie wiadomo dlaczego Pan Wojewoda uznał Studium za prawidłowe w kontekście możliwości *zwiększenia zapotrzebowania w stosunku do wyników analiz nie więcej niż o 30%*. Ustawodawca mówi wprost o możliwości zwiększenia zapotrzebowania na nową zabudowę a nie o zwiększaniu analiz czy prognoz. Co istotne ustawodawca rozróżnia analizy (ekonomiczne, środowiskowe i społeczne) od prognozy demograficznej. **Ustawodawca nie przewidział więc ani możliwości zwiększenia prognoz demograficznych, ani zapotrzebowania na nową zabudowę w związku z niepewnym procesami rozwojowymi.** Jest to racjonalne – ustawodawca przewidział, że tworząc studium uwzględnia się horyzont czasowy nie większy niż 30 letni (co odnosi się do prognoz demograficznych), oraz możliwość zwiększenia zapotrzebowania na nową zabudowę ze względu na niepewność procesów rozwojowych (co odnosi się do analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych).

Na uboczu należy wskazać, że Pan Wojewoda nigdzie nie tłumaczy jak rozumie zwiększenie *prognozy* – ile wynosi procent. To dość istotne w kontekście przywołanego ograniczenia wynoszącego 30% w odniesieniu do zapotrzebowania na nową zabudowę. Zakładając prognozę GUS jako punkt wyjścia brakującą powierzchnia użytkowa mieszkań będzie wynosić 2 320 650 m². W Studium w oparciu o *prognozę* wartość ta wynosi 6 984 650 m²¹. Oznacza to zwiększenie zapotrzebowania na nową zabudowę o ponad 300%.

Przedstawione w lubelskim Studium uzasadnienie do prognozy: *w nawiązaniu do podejmowanych w ostatnich latach działań z zakresu poprawy struktury społeczno-ekonomicznej należy brać pod uwagę możliwość zaistnienia wariantu optymistycznego odnośnie potrzeb i możliwości rozwoju miasta Lublin* nie ma żadnego uzasadnienia w analizie danych historycznych. W Studium przyjęto wewnętrznie sprzeczne założenie, że dalsza kontynuacja już podejmowanych działań w końcu przyniesienie efekt odwrotny od już obserwowanego.

Ostatecznie przypomnieć należy, że Miejska Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna zwracała uwagę w opinii z 16 czerwca 2016 roku, że *Płaszczyzną odniesienia koncepcji Studium powinna być obecnie przede wszystkim prognoza demograficzna dla Lublina, Zgodnie z prognozą GUS ludność miasta w najbliższym 20-leciu ma zmniejszyć się z 342 tys. (w 2015 r.) do 305 tys. (w 2035 r.)*. Pan Wojewoda ma więc do dyspozycji opinię wyspecjalizowanego podmiotu, złożonego z osób o wykształceniu i przygotowaniu fachowym związanym bezpośrednio z teorią i praktyką planowania przestrzennego a mimo to ją ignoruje.

Dodatkowo mając na uwadze zarzuty Pana Wojewody o ogólności zarzutów Fundacji, należałoby to

¹w związku z błędem w Studium przyjęto jednak 15 264 000 m², co oznacza przekroczenie o ponad 650%!

odnieść do ogólności przyjętej *prognozy* demograficznej w Studium.

Kończąc przypomnimy, że istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Jak pisał Pan Wojewoda w odpowiedzi na skargę istotne naruszenie to naruszenie jednoznaczne, pozostające w oczywistej sprzeczności z przepisami, prowadzące do skutków nie mogących być tolerowane w demokratycznym Państwie prawa. Dokładnie takie naruszenia występują w tej sprawie. Świadczy o tym nie tylko ich ilość, ale głównie skala.

Mając na uwadze powyższe konieczne jest ponowne przeanalizowanie skargi Fundacji i zaskarżenie ww. uchwały jako podjętej z naruszeniem procedury planistycznej.

Z upoważnienia Prezesa
Krzysztof Kowalik