

Lublin, 25 sierpnia 2023 r.

IF-II.1410.21.2023

Pan Krzysztof Kowalik
ul. Krakowskie Przedmieście 13 m. 5A
20-002 Lublin
-pełnomocnik Fundacji Wolności

W odpowiedzi na Pana wystąpienie do Wojewody Lubelskiego z 31 lipca 2023 r., zawierające sformułowane w dwóch pismach skargi na trzy uchwały Rady Miasta Lublin: uchwałę nr 985/XXXI/2021 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, uchwałę nr 1509/LI/2023 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, a także uchwałę nr 238/VIII/2019 z dnia 1 lipca 2019 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uprzejmie informuję, iż w ocenie organu nadzoru nie ma podstaw do zaskarżenia wskazanych uchwał do sądu administracyjnego.

Przed odniesieniem się do poszczególnych zarzutów warto poczynić uwagi natury ogólnej, które mają istotne znaczenie z punktu widzenia kontroli legalności planów miejscowych.

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977)). Realizacja tego uprawnienia gminy, określanego powszechnie jako władztwo planistyczne, podlega ochronie sądowej w kontekście zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór wojewody nad wykonywaniem przez gminę władztwa planistycznego ograniczony jest do kryterium legalności (art. 171 ust. 1 Konstytucji RP). Mając na uwadze przywołaną wyżej konstytucyjną zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, sprawującego we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność część władzy publicznej w zakresie planowania przestrzennego (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP), ingerencja organu nadzoru lub sądu administracyjnego (art. 184 Konstytucji RP) w treść planów miejscowych powinna być ograniczona do przypadków naruszeń prawa mających odpowiedni ciężar gatunkowy.

Zasadę tę, na poziomie ustawowym, wyrażono m.in. w art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), gdzie, dla stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy, wprowadzono wymóg ustalenia istotnego naruszenia prawa. Wymóg istotności naruszenia prawa wynika również z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i

zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jego brzmieniem, 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 doktrynie i orzecznictwie za istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP). W szczególności, stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała rady gminy pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu (por. np. wyrok NSA z 12 września 2017 r., sygn. akt II OSK 2884/16, CBOSA).

Po drugie, akty prawa miejscowego korzystają z domniemania zgodności z prawem, podobnie jak pozostałe źródła powszechnie obowiązującego prawa wskazane w art. 87 Konstytucji RP. W tym kontekście, w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, nie można przyjmować zasady, że wszelkie wątpliwości co do legalności aktu prawa miejscowego należy rozstrzygać na rzecz nieważności tego aktu prawnego. Wręcz przeciwnie, w pierwszej kolejności należy poszukiwać w drodze wykładni takiego znaczenia przepisów planu miejscowego, które mogą być uznane za zgodne z prawem (por. np. wyrok NSA z 1 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2345/14, CBOSA). Mówiąc przy tym o wykładni aktu prawa miejscowego należy mieć na uwadze wszelkie, powszechnie akceptowane w demokratycznych porządkach prawnych, metody wykładni (m.in. językowej, systemowej, funkcjonalnej) oraz wnioskowania prawnicze.

Kolejno, dokonując oceny, czy w danym przypadku rzeczywiście zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie planu miejscowego, nie można abstrahować od konstytucyjnych zasad dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP), proporcjonalności oraz zaufania do działań organów władzy publicznej (art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Z punktu widzenia zasady dobra wspólnego nie można tracić z pola widzenia tego, że uchwalenie każdego planu miejscowego związane jest z wydatkowaniem znacznych środków publicznych oraz zaangażowaniem licznych osób i instytucji. Ponadto, należy mieć na uwadze, że obowiązywanie na danym terenie planu miejscowego jest stanem pożądanym z punktu widzenia zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Innymi słowy, z punktu widzenia realizacji wymogów ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, zasadą powinno być określanie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu w oparciu o plan miejscowy, a wyjątkiem w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy.

Reasumując, przypadki, w których dochodzi do stwierdzenia nieważności planu miejscowego, powinny być ograniczone do sytuacji, w których plan ten pozostaje w wyraźnej, jednoznacznej sprzeczności z określonymi przepisami prawa, a powstające wątpliwości interpretacyjne nie mogą zostać rozstrzygnięte w drodze wykładni pozwalającej zachować sporny plan miejscowy w obrocie prawnym. W każdym przypadku musi przy tym chodzić o naruszenia prawa na tyle poważne, że nie budzi wątpliwości, iż naruszenia te, w realiach danej sprawy, prowadzą do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP).

Po czwarte, w świetle zasady proporcjonalności, regułą powinno być stwierdzenie nieważności planu miejscowego w tej tylko części, która obejmuje wadliwe, niezgodne z prawem postanowienia tego aktu prawa miejscowego. Stwierdzenie nieważności planu

miejscowego w całości jest uzasadnione w szczególności wówczas, gdy wyeliminowanie tylko wadliwych postanowień planu sprawi, że akt ten pozbawiony będzie obligatoryjnych elementów lub będzie aktem dysfunkcyjnym, który nie będzie mógł pełnić swojej podstawowej funkcji. Konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonego planu miejscowego w całości winna być przekonująco wyjaśniona w rozstrzygnięciu nadzorczym lub skardze, a następnie w wyroku sądu administracyjnego.

Domagając się zaskarżenia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego uchwały nr 985/XXXI/2021 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, oraz zmieniającej tą uchwałę w części tekstowej uchwały Nr 1509/LI/2023 formułuje Pan zarzuty dotyczące:

1. Niezgodności planu ze wskaźnikami urbanistycznymi studium,
2. Niezgodności studium z prawem w zakresie wskaźników urbanistycznych,
3. Niezgodność planów ze studium w zakresie zasad ochrony i kształtowania sylwety miasta,
4. Niezgodność planów ze studium w zakresie przeznaczenia terenów.

W pierwszej kolejności wyjaśnić należy, iż zarówno uchwała nr 985/XXXI/2021 jak również uchwała nr 1509/LI/2023 zostały przeanalizowane przez służby nadzoru urbanistycznego i zostały uznane za zgodne z prawem.

W tym miejscu należy przypomnieć, iż postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy prowadzi się zawsze z urzędu, a nie na wniosek, a decyzję co do zastosowania środka nadzoru w konkretnej sprawie, pozostawiono wyłącznej kompetencji wojewody jako organowi nadzoru nad samorządem terytorialnym. Podjęcie przez wojewodę stanowiska w tym przedmiocie sprowadza się bądź to do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego bądź udzielenia informacji o braku podstaw do jego wydania, kończącej postępowanie nadzorcze przed wojewodą jako organem właściwym w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały w tym trybie.

Wnioskiem z 6 października 2021 r. zwrócił się Pan do organu nadzoru o zbadanie zgodności z prawem uchwały nr 985/XXXI/XXXI/2021 Rady Miasta Lublin z 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

W odpowiedzi na powyższe, w piśmie z dnia 3 listopada 2021 r. znak: IF-II.1410.30.2021 przedstawione zostało stanowisko organu nadzoru w przedmiotowej sprawie, w którym wyjaśnione zostały zasady dokonywania oceny ustaleń uchwalonego planu miejscowego w kontekście zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin. Jednoznacznie zostało wówczas wskazane, iż uchwała nr 985/XXXI/XXXI/2021 nie narusza przepisów prawa w świetle wynikających z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przesłanek nieważności.

Mylna jest zatem Pana ocena, iż wobec uchwały nr 985/XXXI/2021 nie podjęto czynności nadzorczych „w wyniku błędów i niedopatrzeń”. Wojewoda nie podjął czynności nadzorczych ponieważ nie znalazł podstaw do ich podjęcia.

Zatem w odniesieniu do formułowanych przez Pana zarzutów podnoszonych w pkt. 1 oraz pkt. 2 wystąpienia w zakresie *niezgodności planu ze wskaźnikami urbanistycznymi studium* oraz *niezgodności studium z prawem w zakresie wskaźników urbanistycznych* podtrzymuję stanowisko zawarte w piśmie z dnia 3 listopada 2021 r. znak: IF-II.1410.30.2021.

Kolejno, odnosząc się do 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. Zygmunta i Piłsudskiego - rejon ulicy Przeskok należy wskazać, iż została ona doręczona organowi nadzoru za pośrednictwem platformy ePUAP w dniu 28 czerwca 2023r.

W przyjętej uchwale zmienione zostały ustalenia tekstowe uchwalonego uchwałą nr 985/XXXI/2021 Rady Miasta Lublin z dnia 9 września 2021 r. planu zagospodarowania przestrzennego dotyczące sposobu realizacji miejsc parkingowych w związku z dopuszczoną realizacją wielofunkcyjnego obiektu sportowo-rekreacyjnego z funkcją stadionu żużlowego (zmniejszono wskaźniki parkingowe dla stadionów i klubów sportowych). Ponadto skorygowano wysokość zabudowy i wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej w strefie lokalizacji obiektów kubaturowych o funkcji usługowej - oznaczonej symbolem U-2 - obszar usług towarzyszących - wydzielenie wewnętrzne w ramach funkcji podstawowej, w ramach której dopuszcza się lokalizację stadionu sportowego. Pozostałe ustalenia uchwały pozostały w dotychczasowym brzmieniu.

Przedmiotowa uchwała została w ustawowym terminie sprawdzona i oceniona jako zgodna z prawem.

Uchwała nr 1509/LI/2023 wprowadziła zmianę w zakresie wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy wprowadzając następujący zapis: „w strefie dopuszczonej wysokości zabudowy oznaczonej symbolem B nie więcej niż 33 m i maksymalnie do rzędnej 207 m n.p.m., przy czym w przypadku lokalizacji obiektu sportowego (wielofunkcyjny obiekt sportowo-rekreacyjny z funkcją stadionu żużlowego) dopuszcza się elementy konstrukcyjne, do których mocowane jest zadanie obiektu – maksymalnie do rzędnej 215 m n.p.m. Ustalenia planu przed zmianą przewidywały maksymalną wysokość 25 m przy rzędnych odpowiednio 199m n.p.m. i 209 m n.p.m.

W swoim wystąpieniu podkreśla Pan, iż wprowadzony wskaźnik wysokości zabudowy przekracza wartości wyznaczone w studium.

Istotnie, dla kierunku zagospodarowania opisanego w studium jako tereny usług sportu i rekreacji zalecany parametr maksymalnej wysokości zabudowy został określony w przedziale od 18 m do 30 m w przypadku Areny Lublin.

W treści Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania miasta Lublin zwrotu „są zalecane,„ użyto w odniesieniu do wszystkich parametrów i wskaźników urbanistycznych. Z całą pewnością zwrot „zaleca się" wskazuje na proponowane, czy sugerowane przyjęcie konkretnej wartości, a zatem ma charakter dopuszczenia pewnego rozwiązania, ale nie można go utożsamić z obowiązkiem. Brak zatem przy zastosowaniu takiego zwrotu stwierdzenia, iż wprowadza nakaz realizacji określonego rozwiązania. Nie można utożsamiać pojęcia „zaleca się" ze stwierdzeniem „nakazuje/wprowadza się" (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 października 2020r., VII SA/Wa 995/21, wyrok WSA we Wrocławiu z 2 września 2014 r., II SA/Wr 439/14).

Dodatkowo w treści studium zastrzeżono, że 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 zapisów odrębnych.

Kwestionując ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Przeskok dowodzi Pan, iż zapisy studium są wadliwe, ponieważ nie określają sztywnych kryteriów w zakresie parametrów zabudowy terenu.

Stosownie do treści art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w studium określa się w szczególności kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy w szczególności minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne.

W § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. z 2004 r. Nr 118, poz. 1233, obowiązującego do 23 grudnia 2021 r.) wskazano, iż ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych.

W ocenie organu nadzoru ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie naruszają przywołanych przepisów. Maksymalna wartość parametrów zabudowy została wskazana a jako wytyczna do określania ich w planie miejscowym wprowadzona została zasada, iż wartości te mają charakter szacunkowy i są zalecane do stosowania.

I tak w zależności od rodzaju przeznaczenia terenu (jak również w ramach konkretnego rodzaju zabudowy w ramach jednego przeznaczenia) w Kierunkach studium przyjęto parametr maksymalnej intensywności zabudowy (nadziemnej), maksymalnej wysokości zabudowy oraz wskazano minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej.

Wyjaśnić należy, iż nie każdy parametr w stosunku do każdego z wymienionych rodzajów przeznaczenia terenu został określony np. nie określono maksymalnej wysokości zabudowy dla terenów przemysłowych. W ocenie organu nadzoru brak wskazania w studium tych parametrów nie narusza przepisów ustawy, ponieważ z uwagi na ich specyfikę na etapie tworzenia studium, które nie wskazuje precyzyjnie sposobu zagospodarowania a jedynie jego kierunek, nie ma możliwości wskazania parametru, który uwzględni np. technologiczne czy konstrukcyjne aspekty wybudowanych w przyszłości budynków. Zostaną one doprecyzowane w planie miejscowym wraz ze wskazaniem przeznaczenia terenu.

Podobnie fakt, iż studium określa maksymalną intensywność zabudowy wyłącznie nadziemnej powoduje, iż w planach miejscowych, w których zostaną przewidziane również kondygnacje podziemne, wartość wskaźnika, uwzględniającego powierzchnię wszystkich kondygnacji zostanie zwiększona w odpowiedni sposób i niejednokrotnie będzie przewyższał wskaźnik ustalony w studium.

W studium miasta Lublin brak jest również wskaźnika minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej dla terenów zabudowy śródmiejskiej, z uwagi na ich specyfikę i niejednokrotnie brak możliwości wskazania tam jakiegokolwiek terenu biologicznie czynnego. Zapisy studium jednakże nie uniemożliwiają ani nie zakazują wyznaczenia tego wskaźnika w planie miejscowym dla obszaru zabudowy śródmiejskiej, tam gdzie będzie on możliwy do zastosowania.

W przypadku parametru maksymalnej wysokości zabudowy przyjęte wartości mogą ulegać zmianie w planach czy to z uwagi na ich specyficzną konstrukcję czy też potrzebę dostosowania nowej zabudowy do istniejącej w chwili uchwalenia planu.

Racjonalne i uzasadnione korzystanie z możliwości korekty wskaźników urbanistycznych określonych w studium pozwala zachować spójność studium i uchwalanych planów miejscowych i nie może zostać uznane za naruszające zasady jego sporządzania.

W tym miejscu należy odnieść się do przywołanych przez Pana orzeczeń sądów administracyjnych, które prezentują stanowisko o konieczności stanowienia w studium nieprzekraczalnych ram w postaci wskazywania minimalnych i maksymalnych wielkości parametrów urbanistycznych.

Przywołane orzeczenia są organowi nadzoru znane, jednakże rozstrzygając w trybie nadzoru o legalności konkretnej uchwały w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego organ nie jest związany orzeczeniami wydanymi w innych sprawach, w tym znaczeniu, iż pojedynczy wyrok nie obliguje Wojewody do natychmiastowego zaskarżenia uchwały, pozostając jednakże przedmiotem analizy i rozważki przy dokonywaniu oceny przyjmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego aktów planistycznych.

Organ nadzoru weryfikując legalność uchwały przede wszystkim ocenia, czy ustalenia planu nie naruszają ustaleń studium, mając przy tym na względzie jednolicie prezentowany w judykaturze pogląd, że (cytat): *"w ujęciu systemowym zgodność między treścią studium, a treścią planu miejscowego winno się postrzegać jako kontynuację identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Chodzi o to, aby granice poszczególnych terenów określone w studium i później przyjęte w planie zagospodarowania przestrzennego, miały być jak najbardziej ze sobą zbieżne (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 66/13, LEX nr 1519416). (...) stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium. Jednym z założeń polityki przestrzennej gminy jest stopień związania planowania miejscowego przez ustalenia studium, który może być, w zależności od szczegółowości ustaleń studium - silniejszy lub słabszy. (...) studium jako akt polityki wewnętrznej ustala ogólne warunki zagospodarowania przestrzennego wytyczając kierunki dla planowania miejscowego. Jest to akt z założenia elastyczny tworzący ramy dla opracowania planu miejscowego. Wskazując więc na konkretne funkcje terenów kierunkuje planowanie miejscowe, które wyznaczonej funkcji powinno odpowiadać, przy czym stopień związania planu ustaleniami studium zależy w dużej mierze od brzmienia tych ustaleń. (...) choć ustawodawca zmienia sformułowania przesłanki badania zgodności postanowień planu miejscowego ze studium, określając je w art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym raz jako konieczność zapewnienia spójności, innym razem wskazując na konieczność zapewnienia nienaruszalności postanowień studium, to zawsze punktem wyjścia dla oceny zgodności planu ze studium będzie sposób ujęcia ustaleń w studium"* (por. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2014 r. sygn. akt II OSK 2992/14).

Reasumując, skoro studium ustalona została zasada zalecająca stosowanie wskaźników zabudowy, to brak podstaw do uznania, iż były one w tym zakresie wiążące dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym ukształtowanie w planie miejscowym wskaźników na poziomie nieznacznie odbiegającym od zalecanego w studium, przy zachowaniu sposobu zagospodarowania właściwego dla danego przeznaczenia terenu, wynikającego ze wskazanego kierunku zagospodarowania, nie stanowi istotnego naruszenia zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego.

Odnosząc się do zarzutów w zakresie *niezgodności planów ze studium w zakresie zasad ochrony i kształtowania sylwety miasta*, należy wyjaśnić, iż obszar objęty ustaleniami uchwały nr 985/XXXI/2021 oraz uchwały nr 1509/LI/2023 znajduje się w Strefie Ochrony Widoków oraz Przedpola Widokowego.

W ustaleniach studium dla Strefy Ochrony Widoków wśród szeregu ograniczeń dotyczących sposobu realizacji działań inwestycyjnych w strefie wskazano „zakaz lokalizacji zabudowy wysokiej i wysokościowej (powyżej 25m) za wyjątkiem lokalnych dominant urbanistycznych (wskazanych w planach miejscowych) np.: obiekty sakralne”.

Dalej w Studium wskazano, iż „Na terenach znajdujących się w SOW, położonych w odległości większej niż 2,5 km od Wieży Trynitarzkiej nowa zabudowa powinna stanowić neutralne tło dla ekspozycji zespołu staromiejskiego pod względem: wysokości, formy i kolorystyki elewacji i dachów. Nie należy lokalizować obiektów wyższych niż 25 m, a istniejące zespoły powinny w przyszłości ulec przekształceniom (obniżeniu lub też likwidacji)”

Ustalenia studium zawierają również zapis, iż ograniczenia w zakresie ochrony i kształtowania sylwety miasta nie dotyczą urządzeń i obiektów infrastruktury technicznej związanych z bezpieczeństwem energetycznym, ciepłowniczym i zadaniami publicznymi miasta.

Z treści przywołanych ustaleń studium, wynika, iż nie mają one charakteru kategoriowego, zróżnicowano bowiem zakazy i ograniczenia zarówno w zależności od położenia obszaru na terenie strefy i jego odległości od Wieży Trynitarzkiej oraz charakteru planowanego zagospodarowania.

Nadmieniam, iż strefa wysokości zabudowy B w terenie oznaczonym symbolem 1ZP1(US,U) dla której uchwałą nr 1509/LI/2023 podniesiono wysokość zabudowy do 33 m znajduje się w odległości powyżej 2,5 km od Wieży Trynitarzkiej, zatem nie dotyczy jej zakaz lokalizacji zabudowy powyżej 25 m.

Odnosząc się do zalecenia wskazanego w studium, aby tak wysokich obiektów w tej części SOW nie realizować, należy zauważyć, iż ocena prawidłowości zapisów planu w odniesieniu do tej kwestii powinna zostać dokonana w oparciu o opinie organów specjalistycznych.

Pragnę wskazać, iż projekt planu umożliwiający lokalizację obiektu powyżej 25 m uzyskał pozytywną (milczącą) opinię Biura Miejskiego Konserwatora Zabytków i Rewitalizacji Miasta Lublin oraz pozytywne uzgodnienie Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (pismo z dnia 13 marca 2023 r. znak: IN.5150.10.10.2023).

Organy właściwe w zakresie ochrony zabytków nie odniosły się w żaden sposób do kwestii wpływu wprowadzonych w projekcie zmian na ekspozycję widokową Starego Miasta co pozwala uznać, iż uchwalona zmiana nie będzie wprowadzała istotnych ograniczeń w strefie ekspozycji.

Odnosząc się do zarzutu zawartego w pkt 4 w zakresie *niezgodności planów ze studium w zakresie przeznaczenia terenów- wskazywana przez NIK*, należy przypomnieć, iż stwierdzenia nieważności uchwały może dokonać wojewoda rozstrzygnięciem nadzorczym albo sąd administracyjny wyrokiem wydanym po rozpatrzeniu skargi na ten akt.

Stanowisko Naczelnej Izby Kontroli zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z 16 lipca 2021 r., po przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Lublin kontroli P/21/074 Zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w miastach, zgodnie z art. 62a ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623). zostało przedstawione przez Prezesa Izby Wojewodzie Lubelskiemu, który w odpowiedzi poinformował NIK o pozytywnej weryfikacji przedmiotowej 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 i braku stwierdzenia istotnego naruszenia prawa przez jej zapisy.

Reasumując, wymienione powyżej zarzuty jakie formułuje Pan wobec uchwały przyjmującej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Przeskok dotyczą niezgodności ustaleń tej uchwały ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Lublin. Oczekuje Pan, iż Wojewoda zaskarży przedmiotową uchwałę do WSA opierając skargę na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu, polegającym na naruszeniu ustaleń studium.

W ocenie organu nadzoru nie ma podstaw do złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w przedmiotowej sprawie.

Jednocześnie żąda Pan zaskarżenia uchwały w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin z uwagi na podjęcie jej – w Pana ocenie- z naruszeniem przepisów prawa.

Innymi słowy oczekuje Pan, aby Wojewoda podjął działania zmierzające do stwierdzenia niezgodności z prawem uchwały w sprawie studium (czyli uznał, że zachodzą przesłanki uzasadniające stwierdzenie jej nieważności) i jednocześnie wystąpił do sądu o stwierdzenie nieważności planu z powodu naruszenia ustaleń studium.

Niezależnie od stwierdzonego braku podstaw do podjęcia takich działań, należy przypomnieć, iż uchwalone 1 lipca 2019 r. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin było przedmiotem oceny i analizy zarówno Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie (trzykrotnie) i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W chwili obecnej na rozpoznanie przez Naczelną Sąd Administracyjny oczekuje skarga kasacyjna Wojewody Lubelskiego od wyroku WSA w Lublinie z dnia 16 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Lu 821/22 oddalającego skargę na Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Lublin.

Mając na względzie iż Fundacja Wolności, brała aktywny udział w prowadzonym postępowaniu, i zapewne znany jest jej członkom obecny etap, na jakim znajduje się przedmiotowa sprawa, wątpliwości i zdumienie budzą oczekiwania w zakresie zaskarżenia do WSA uchwały, która jest obecnie przedmiotem prowadzonego postępowania sądowego.

W tym miejscu należy odnieść się jeszcze pokrótce do treści zarzutów skargi, która dotyczy uchwały nr 238/VIII/2019 w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin, a która została sformułowana w odrębnym piśmie ale doręczona łącznie ze skargą na uchwały nr 985/XXXI/2021 i nr 1509/LI/2023.

Żądając zaskarżenia tej uchwały do sądu administracyjnego, wskazuje Pan, iż została ona podjęta z rażącym naruszeniem procedury planistycznej. Szczegółowo wskazuje Pan, iż „zastąpiono prognozy demograficzne planem oderwanym od rzeczywistości”, nie uwzględniono w studium możliwości sfinansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy oraz popełniono oczywiste błędy rachunkowe w tworzeniu bilansu terenów.

W ocenie organu nadzoru podniesione zarzuty nie stanowią podstawy do uznania ,iż tryb sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego został naruszony w sposób istotny.

Jak zostało już wspomniane powyżej, uchwalone w 2019 r. studium było przedmiotem oceny nie tylko organu nadzoru ale również Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Wojewoda nie stwierdził wówczas istotnych naruszeń związanych ze sporządzeniem bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Po zapoznaniu się z Pana zarzutami i argumentacją oraz dokonanymi wyliczeniami, stanowisko to zostaje zachowane.

Jak wynika z treści części studium określającej Uwarunkowania, dokonując analiz demograficznych niezbędnych do sporządzenia bilansu terenów organ planistyczny korzystał z danych GUS z 2016 r. i wziął pod uwagę prognozy przewidujące zmniejszenie liczby ludności jednakże ostatecznie przyjął wariant optymistyczny zakładający wzrost liczby ludności mieszkańców - art. 11 ust. 7 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, iż określając zapotrzebowanie na nową zabudowę, bierze się pod uwagę niepewność procesów rozwojowych wyrażającą się możliwością zwiększenia zapotrzebowania w stosunku do wyników analiz nie więcej niż o 30%.

W rozdziale 74 części I studium zawierającej Uwarunkowania, opisane zostały także Uwarunkowania wynikające z możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy oraz bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.

Okoliczność iż zawarte w tym rozdziale treści są w Pana ocenie zbyt ogólne i mogłyby się odnosić do każdego miasta w Polsce nie jest wystarczającym powodem do zakwestionowania zgodności z prawem całego dokumentu studium, podobnie jak przedstawione przez Pana wyliczenia, które opierają się na jego subiektywnym założeniu o błędnie ustalonej przez organ planistyczny liczbie mieszkańców Lublina w 2050 r.

Podsumowując, przedstawione zarzuty dotyczące uchwał Nr 985/XXXI/2021, Nr 1509/LI/2023 oraz Nr 283/VIII/2019 Rady Miasta Lublin w ocenie organu nadzoru nie stanowią podstaw do podjęcia działań nadzorczych w oczekiwanym przez Pana zakresie.

W sytuacji, jeżeli uzna Pan, że ustalenia omawianej uchwały naruszają Pana (bądź Fundacji Wolności) interesy lub uprawnienia, może Pan zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego (art. 101 ustawy o samorządzie gminnym).

Niezależnie od powyższego informuję, iż 7 lipca 2023 r. uchwalona została ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. Jednym z podstawowych założeń nowelizacji przepisów jest wprowadzenie instytucji planu ogólnego gminy oraz zintegrowanego planu inwestycyjnego. Plan ogólny będzie aktem prawa miejscowego, który zastąpi studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2025 r.

Z upoważnienia Wojewody Lubelskiego

Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Aneta Ciesielczuk

/podpisano elektronicznie/

W sprawach ochrony danych osobowych może Pani/Pan kontaktować się: listownie ul. Spokojna 4, 20-914 Lublin; telefonicznie tel. 81 74 24 111 oraz za pośrednictwem poczty elektronicznej e-mail: iod@lublin.uw.gov.pl.

Celem przetwarzania Pana/Pani danych osobowych jest udzielenie odpowiedzi na przekazane Wojewodzie Lubelskiemu wystąpienie.

Odbiorcami Pana/Pani danych osobowych mogą być tylko upoważnione na podstawie przepisów prawa podmioty.

Pana/Pani dane osobowe nie będą przekazywane do państwa trzeciego.

Pana/Pani dane osobowe będą przechowywane do czasu zakończenia przetwarzania oraz przez okres zgodny z kategorią archiwalną, wynikającą z Jednolitego rzeczowego wykazu akt organów zespolonej administracji rządowej w województwie i urzędów obsługujących te organy.

Posiada Pan/Pani prawo dostępu do swoich danych oraz prawo ich sprostowania.

Ma Pan/Pani prawo wniesienia skargi do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych – gdy uzna Pan, że przetwarzanie Państwa danych osobowych narusza przepisy ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych z dnia 27 kwietnia 2016 r.

Podanie przez Pana/Panią danych osobowych jest obowiązkowe, a ich zakres określają obowiązujące przepisy prawa. Konsekwencją niepodania danych będzie brak udzielenia odpowiedzi na wystąpienie.

Pana/Pani dane nie będą przetwarzane w sposób zautomatyzowany i nie będą podlegać profilowaniu.
