

**UCHWAŁA Nr XVI/ 119 /16
RADY MIEJSKIEJ w KAZIMIERZU DOLNYM
z dnia 17 marca 2016 r.**

**w sprawie odpowiedzi na skargę Wojewody Lubelskiego wniesionej do
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.) w związku z art. 54 §2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270) – Rada Miejska uchwała, co następuje:

§1. Nie uwzględnia się skargi Wojewody Lubelskiego wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie za pośrednictwem Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym na uchwałę Nr V/20/15 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 19 marca 2015 r. w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Kazimierz Dolny, w części obejmującej działkę nr 1297 położoną na terenie oznaczonym symbolem U, UT w jednostce funkcjonalno-przestrzennej Kazimierz, Przedmieście Krakowskie (Janowieckie), uznając ją za bezzasadną.

§2. Odpowiedź na skargę stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§3. Upoważnia się radcę prawnego Annę Chudek do występowania w sprawie dotyczącej niniejszej skargi w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

§4. Burmistrz przekaze skargę wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Lublinie.

§5. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi.

§6. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY RADY



Piotr Guz

Kazimierz Dolny, dnia 17.03.2016 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Lublinie
ul. Marii Curie Skłodowskiej 40, 20-029 Lublin**

Skarżący: Wojewoda Lubelski
ul. Spokojna 4
20-914 Lublin

Strona przeciwna: Rada Miejska w Kazimierzu Dolnym
ul. Senatorska 5
24-120 Kazimierz Dolny

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

na uchwałę Nr V/20/15 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 19 marca 2015 r. w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Kazimierz Dolny, w części obejmującej działkę nr 1297 położoną na terenie oznaczonym symbolem U,UT w jednostce funkcjonalno-przestrzennej Kazimierz, Przedmieście Krakowskie (Janowieckie).

Niniejszym, jako pełnomocnik Gminy Kazimierz Dolny (pełnomocnictwo w załączeniu), w odpowiedzi na skargę złożoną w dniu 19 lutego 2016 r. (data wpływu do organu) przez Wojewodę Lubelskiego na uchwałę Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 19 marca 2015 r. o Nr V/20/15 w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Kazimierz Dolny wnoszę:

o oddalenie skargi w całości, a także o zasądzenie od skarżącego na rzecz strony przeciwnej kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych. a nadto o przeprowadzenie dowodów załączonych do niniejszego pisma, oraz z dokumentów znajdujących się w aktach sprawy.

UZASADNIENIE

Na wstępie należy stwierdzić, iż Burmistrz Kazimierz Dolnego posiada uprawnienie do występowania w niniejszej sprawie w charakterze strony, gdyż w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy zdolność procesową – co do zasady ma wójt, burmistrz, prezydent (uchwała 7 sędziów NSA z dn. 13 listopada 2012 r. sygn. akt I OPS 3/12).

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Lubelski zarzucił, iż Rada Miejska w Kazimierzu Dolnym podjęła z uchwałą istotnym naruszeniem trybu uchwalania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 12 ust. 1 w zw. z art. 11 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), gdyż w trakcie procedury planistycznej po pierwszym wyłożeniu do publicznego wglądu projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Kazimierz Dolny, uwaga zgłoszona przez Zana House Sp. z o.o. właściciela działki nr 1297, została przez Burmistrza Kazimierza Dolnego uznana jako uwzględniona.

W ocenie organu nadzoru – Wojewody Lubelskiego uwaga ta w rzeczywistości nie została uwzględniona, tym samym winna zostać umieszczona na liście uwag nieuwzględnionych stanowiącej załącznik do uchwały rady i zgodnie z art. 11 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przedłożona Radzie Miejskiej w Kazimierzu Dolnym, która winna rozstrzygnąć o sposobie rozpatrzenia tej uwagi. Wojewoda Lubelski uznał, iż doszło tym samym do kwalifikowanego w art. 28 w/w ustawy istotnego naruszenia trybu sporządzania studium.

Z takim stanowiskiem wojewody nie można się zgodzić.

W niniejszej sprawie nie można ulegać aktualnej argumentacji właściciela działki Zana House Sp. z o.o., którego optyka na konkretne przeznaczenie tej nieruchomości uległa od 2011 r. znacznej ewolucji, jednak nie wykorzystywał on podczas procedury planistycznej przysługujących mu środków prawnych. Uwagi Zana House z 20.06.2011 r. nie można interpretować rozszerzająco w stosunku do jej faktycznej treści, a takiej właśnie rozszerzającej wykładni opartej o aktualną argumentację właściciela i konkretne zapisy obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego dokonał Wojewoda. Potwierdza to fakt, że w trakcie oceny toku formalno-prawnego prac nad zmianą studium, organ nadzoru nie wniósł żadnych zastrzeżeń.

Drugi istotny błąd popełniony przy ocenie uwagi przez Wojewodę, to dokonanie jej według stanu ostatecznie uchwalonej zmiany studium i porównanie wprost do zapisów planu bez zauważenia różnicy w charakterze tych dwóch dokumentów pod względem celu dla którego są uchwalane, a także różnorodności skutków jakie wywołują na zewnątrz.

Duże znaczenie ma tutaj fakt, który Wojewoda pomija, iż przedmiotowa uwaga została złożona po pierwszym wyłożeniu projektu zmiany studium do publicznego wglądu. Oceny co do uwzględnienia uwagi należy dokonać biorąc pod uwagę ten etap procedury, nie zaś ostatecznie przyjęty stan uchwały. Po pierwszym wyłożeniu, po którym wpłynęła uwaga miały jeszcze miejsce dwa wyłożenia projektu zmiany studium do publicznego wglądu, w 2013 i 2014 r. Po żadnym z nich właściciel działki nr 1297 – Zana House Sp. z o.o. nie składał uwag, choć możliwość taką posiadał. Treść uwagi z dnia 20.06.2011 r. brzmi ściśle „*Utrzymanie dla działki 1297 symbolu UT*” i w granicach tej treści winna odbywać się ocena, czy uwagę niniejszą uwzględniono. Rada Miejska w Kazimierzu Dolnym, oraz Burmistrz Kazimierza Dolnego stoją na stanowisku, iż uwaga ta została uwzględniona i słusznie jako uwzględnioną wskazano ją w wykazie uwag uwzględnionych. Uwzględnienie uwagi wynika także z wyjaśnienia projektantów opracowujących projekt zmiany studium firmy Budplan Sp. z o.o. w Warszawie, z którego wynika, że „*Uwaga dotycząca dz. 1297 złożona przez Zana House Sp. z o.o. 24.06.2011 r. (po pierwszym wyłożeniu do publicznego wglądu) została uwzględniona, tak jak to wskazano w wykazie uwag. Potwierdza to zmiana funkcji terenu jaką wprowadzono przed drugim wyłożeniem z terenu U na UT (tereny usług komercyjnych z dopuszczeniem obiektów służących obsłudze ruchu turystycznego i rekreacji). W złożonej uwadze inwestor wnioskował o utrzymanie dla dz. 1297 dotychczasowego przeznaczenia pod usługi turystyczne, co zostało uwzględnione. W związku z tym, że studium jest bardziej ogólnym dokumentem, przeznaczenie terenu z planu miejscowego i funkcja terenów inwestycyjnych w studium nigdy nie będą jednakowe, nie można również oczekiwać, że symbole terenów w planie miejscowym uchwalonym w 2003 r., i w studium uchwalonym w 2015 r. będą takie same – obydwie dokumenty odnoszą się do innego zakresu, a także powstały na podstawie innych przepisów – ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. i ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. W związku z powyższymi ustaleniami dla danego terenu z planu miejscowego nie mogą być wprost przepisane do studium, co nie oznacza, że nie zostały uwzględnione w bardziej ogólnych zapisach. Inny symbol i nazwa terenu nie powoduje, że studium nie uwzględnia zapisów obowiązującego planu miejscowego. Dotychczasowe przeznaczenie terenu, wskazane*

w planie miejscowym, mieści się we wskazanych w studium kierunkach przeznaczenia dla terenu U, UT, natomiast zalecane standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu są, jak wskazuje ich nazwa jedynie zaleceniami i nie przewidują innych rozwiązań przestrzennych niż w obowiązującym planie miejscowym” – wyjaśnienie mailowe firmy Budplan załączone do akt sprawy.

Uwaga o treści „*Utrzymanie dla działki 1297 symbolu UT*” została więc po pierwszym wyłożeniu w całości uwzględniona. Nie można zgodzić się z argumentacją Wojewody, że zapisy przyjętego studium zawężają zapisy obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kazimierza Dolnego. Zauważyć należy, że plan w kontekście zabudowy działki nr 1297 przewiduje znaczne obostrzenia co do kształtowania przyszłej zabudowy. Po pierwsze obowiązujący plan wyklucza jej lokalizowanie w 50-metrowej strefie od podstawy wału przeciwpowodziowego. Na podstawie tego zapisu, około 0,35 ha działki 1297, pomimo tego, że leży w terenie oznaczonym symbolem 2RO, UT, wykluczone jest spod zabudowy. Podkreślić należy, że zakaz lokalizowania zabudowy w pasie 50 metrów od stopy wału, w obowiązującym planie zawarty został w zapisach dotyczących zasad zagospodarowania terenu, niezależnie od obowiązujących zasad ochrony wału przeciwpowodziowego przed działaniami zagrażającymi jego stabilności czy zapisami wynikającymi wprost z art. 88 n ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, zabraniającym wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału po stronie odpowietrznej. Z tego względu zakaz ten jest obowiązujący, nawet w sytuacji gdy Marszałek Województwa Lubelskiego zezwoli na odstępstwo, na podstawie art. 88 n ust. 3 Prawa wodnego. Granica 50-metrowej strefy wyłączanej z nowej zabudowy została określona także w części graficznej planu.

Ponadto obowiązujący plan jednoznacznie wskazuje formę nowej zabudowy, poprzez dopuszczenie możliwości jej rozbudowy poprzez odtworzenie nieistniejących spichlerzy i kontynuację zabudowy na terenie ogrodu do początku kamieniołomu. Plan wprost stwierdza, że usługi hotelarskie należy lokalizować w odbudowanym zespole spichlerzy. Dalej zapisy planu stanowią, że adaptuje się luźną zabudowę pensjonatową i jednorodziną z ochroną towarzyszących jej sadów i ogrodów.

Studium natomiast dla działki 1297 oznaczonej symbolem U, UT jako kierunek przeznaczenia wskazuje *usługi handlu, gastronomii, obiekty i usługi służące obsłudze ruchu turystycznego i rekreacji z zapleczem socjalnym, zabudowa gospodarcza związana z zagospodarowaniem rekreacyjnym, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej*

i komunikacyjnej (z wyłączeniem lokalizacji stacji paliw). Co do istoty są to zapisy tożsame, a nawet szersze w porównaniu z obowiązującym planem, na podstawie którego działka 1297 stanowi *tereny upraw ogrodniczych i usług turystyki.* W studium nie ma już mowy o ograniczeniu zabudowy w pasie 50 metrów od stopy wału. Nie ma mowy o obowiązku zachowania sadów i ogrodów. Brak jest także jakichkolwiek wskazań co do formy zabudowy. Jedyne obawy może budzić fakt określenia powierzchni biologicznie czynnej terenu, określonej na 50%. Podkreślić jednak należy, że tego typu parametr znalazł się w zalecanych standardach kształtowania zabudowy, a zatem nie są one wiążące dla przyszłego planu. Jednak nawet gdyby założyć, że są one dla przyszłego planu wiążące, to i tak na podstawie obecnie obowiązującego planu, parametr ten dla działki 1297, nie mógłby zostać przekroczony. Wynika to wprost z zapisów planu wskazujących gdzie i jak kształtowana ma być nowa zabudowa. W tym miejscu należy ponownie przytoczyć zakaz lokalizacji zabudowy w pasie 50 metrów od wału przeciwpowodziowego oraz kształtowanie nowej zabudowy w formie odtworzenia spichlerzy, przy jednoczesnej ochronie sadów i ogrodów.

Należy ponadto podnieść, iż istotne naruszenie trybu sporządzania studium winno być oceniane indywidualnie w kontekście konkretnego stanu faktycznego, a zakwalifikowanie naruszenia jako istotne wymaga naruszenia interesów właścicieli nieruchomości. Nie można mówić o naruszeniu interesu Zana House, który nie skorzystał z uprawnienia do złożenia uwag przy okazji drugiego i trzeciego wyłożenia projektu zmiany studium. Takie zachowanie uznać należy, iż ówczesny stan studium po pierwszym wyłożeniu i rozpatrzeniu uwagi był dla Spółki satysfakcjonujący. Nie jest więc właściwe dokonywanie przez Wojewodę rozszerzającej wykładni treści uwagi złożonej w 2011 r. według życzenia Spółki na dzień dzisiejszy.

Uwagi wymaga również poczyniony w końcowej części skargi wywód dotyczący formy i szczegółowości ustaleń przyjętych w studium dla działki 1297, Wojewoda nie wywodzi bowiem z poczynionej uwagi żadnych konkretnych zarzutów. Skoro jednak zagadnienie to zostało poruszone, Rada Miejska w Kazimierzu Dolnym przedstawia stanowisko w tej sprawie.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przyznaje gminie władztwo planistyczne w stosunku do nieruchomości położonych w jej granicach administracyjnych. Jego przejawem jest uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a następnie na jego podstawie wydanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Prawdą jest, że studium jest aktem odmiennym od

miejscowego planu, tworzonym według innej procedury i mającym charakter bardziej ogólny. Wyznacza ono niejako kierunki i wskaźniki jakie należy przyjąć i skonkretyzować w przyszłym planie zagospodarowania przestrzennego, który nie może zawierać postanowień ze studium sprzecznych. Należy jednak zauważyć, że stopień związania miejscowego planu ustaleniami studium jest uzależniony od szczegółowości tego drugiego aktu i w związku z tym może być silniejszy lub słabszy. Rada Miejska uznała, że studium powinno zawierać bardziej precyzyjne zapisy, ustalając przeznaczenie dla poszczególnych fragmentów (obszarów), stąd też nie da się uniknąć określenia przeznaczenia dla konkretnych nieruchomości w tym również wydzielonych geodezyjnie działek. Ustalenie dla określonych obszarów dominującej zabudowy jest w studium dopuszczalne. Takiego zachowania nie można poczytywać jako przekroczenia władztwa planistycznego, tym bardziej biorąc pod uwagę brzmienie art. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który zawiera katalog otwarty unormowań jakie mogą znaleźć się w studium. Na marginesie warto zauważyć, że źle byłoby gdyby postanowienia studium były zbyt ogólne czy wręcz odnosiły się do pewnych zagadnień w sposób jedynie hasłowy. Wówczas taka sytuacja spowodowałaby niemożność realizacji celów, które ma do spełnienia studium, a tym samym powodowałaby jego sprzeczność z ustawą.

Co więcej, należy mieć na uwadze również fakt, iż miasto Kazimierz Dolny znajduje się w obszarze ochrony konserwatorskiej sprawowanej przez Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. W związku z tym organ był każdorazowo zobowiązany do respektowania wydawanych przez Konserwatora postanowień dotyczących projektu zmiany studium, co w efekcie doprowadziło do znacznego uszczegółowienia tego aktu np.:

1. Postanowienie Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Lublinie z dnia 28.05.2007 r.,
2. Postanowienie Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Lublinie z dnia 21.11.2007 r. (obydwa w aktach sprawy).

W wyroku wydanym w dniu 27 września 2007 r. o sygn. akt 1028/07 NSA stwierdził, iż *„Rada Gminy może w studium dokonać określonego przeznaczenia terenu (...). Przeznaczenie terenu w studium nie jest tym samym, co przeznaczenie terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, inne są bowiem jego skutki. Przeznaczenie terenu w studium, które jest aktem wewnętrznie obowiązującym w gminie, będzie miało znaczenie przy uchwalaniu planu. Przeznaczenie terenu w miejscowym planie, które jest prawem*

miejscowym, wywoływać już będzie skutek wobec podmiotów zewnętrznych wobec organów gminy.

Uwzględnienie uwag zgłoszonych przy pierwszym wyłożeniu projektu studium, co do działki nr 1297, a także brak uwag złożonych po wyłożeniu w 2013 i 2014 roku projektu zmiany studium do publicznego wglądu, kwestionujących proponowane w projekcie zmiany studium rozwiązania, prowadzi do nieuchronnego wniosku, że przedstawiony projekt zmiany studium uwzględniając w całości zgłoszone zastrzeżenia skarżącej w pełni ją satysfakcjonował. Projekt zmiany studium przed uchwaleniem przez Radę został trzykrotnie wyłożony do publicznego wglądu. Skarżący miał też trzykrotnie sposobność by zapoznać się z proponowanymi w projekcie zmianami jak również miał możliwość złożenia uwag. Gmina nie może być obciążona odpowiedzialnością, gdy skarżący lub jego poprzednicy prawni nie korzystali z uprawnień jakie przysługiwały im w procedurze uchwalania studium, jak również gdy skarżący sam nie wykazał należytej staranności i nie zapoznał się z dokumentacją (plan, studium).

Końcowo należy podnieść, iż argumentacja Zana House w dążeniu do stwierdzenia nieważności studium poprzez złożenie skargi indywidualnej (sprawa toczy się pod sygnaturą II SA/LU918/15, oraz jednoczesną interwencją u Wojewody, czego efektem jest złożenie przez niego skargi w wypadku stwierdzenia nieważności studium w tej części przez Sąd, doprowadziłoby do obowiązywania w tym zakresie studium przed zmianą, gdzie działka 1297 leżała na terenach przeznaczonych pod uprawy rolne. Zatem argumentacja, iż obowiązujące studium stanowi przeszkodę w realizacji inwestycji wydaje się chybiona.

W związku z powyższym wnoszę jak w petitum.

Załączniki:

- Akta sprawy
- odpis skargi,
- odpis pełnomocnictwa,
- zaświadczenie o wyborze Burmistrza Kazimierza Dolnego,
- dokumentacja z przebiegu procesu uchwalania zmian do studium załączona do sprawy II SA/LU918/15.

PRZEWODNICZĄCY RADY



Piotr Guz

RADCA PRAWNY
Anna Chudek
Anna Chudek