

UCHWAŁA NR XXXV/303/04

Rady Miasta Krakowa

z dnia 7 stycznia 2004 r.

w sprawie rozpatrzenia zarzutów nieuwzględnionych
w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Salwator.

Na podstawie art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym /tekst jednolity Dz. U. z 1999 r. Nr 15 poz. 139, zm.: Dz. U. Nr 41 poz. 412 i Nr 111 poz. 1279, z 2000 r. Nr 12 poz. 136, Nr 109 poz. 1157, Nr 120 poz. 1268, z 2001 r. Nr 5 poz. 42, Nr 14 poz. 124, Nr 100 poz. 1085, Nr 115 poz. 1229, Nr 154 poz. 1804, z 2002 r. Nr 25 poz. 253, Nr 113 poz. 984, Nr 130 poz. 1112/, w związku z art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym /Dz. U. Nr 80, poz. 717/, Rada Miasta Krakowa, po rozpatrzeniu zarzutów nieuwzględnionych przez Zarząd Miasta Krakowa, wniesionych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Salwator uchwała, co następuje:

§ 1.

1. Rada Miasta Krakowa postanawia o odrzuceniu zarzutu wniesionego przez Panią **Krystynę Nowak** i Pana **Piotra Kożucha** zamieszkałych w Krakowie, a dotyczącego warunków zabudowy i zagospodarowania działki nr 80 obr. 13 Krowodrza.
2. Uzasadnienie faktyczne i prawne odrzucenia zarzutu zawiera załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały, stanowiący jej integralną część.

§ 2.

1. Rada Miasta Krakowa postanawia o odrzuceniu nieuwzględnionej przez Zarząd Miasta Krakowa części zarzutu wniesionego przez Panią **Zofię Bergel**, zamieszkałą w Krakowie, a dotyczącego przeznaczeniu działki nr 176/11 obr. 13 Krowodrza.
2. Uzasadnienie faktyczne i prawne odrzucenia zarzutu zawiera załącznik Nr 2 do niniejszej uchwały, stanowiący jej integralną część.

§ 3.

1. Rada Miasta Krakowa postanawia o odrzuceniu nieuwzględnionej przez Zarząd Miasta Krakowa części zarzutu wniesionego przez Panią **Marię Ciastoń**, zamieszkałą w Krakowie, a dotyczącego przeznaczenia działki nr 176/10 obr. 13 Krowodrza.
2. Uzasadnienie faktyczne i prawne odrzucenia zarzutu zawiera załącznik Nr 3 do niniejszej uchwały, stanowiący jej integralną część.

§ 4.

1. Rada Miasta Krakowa postanawia o odrzuceniu zarzutu wniesionego przez Panią **Iwonę Setere**, zamieszkałą w Krakowie, a dotyczącego przeznaczenia działki nr 176/15 obr. 13 Krowodrza.
2. Uzasadnienie faktyczne i prawne odrzucenia zarzutu zawiera załącznik Nr 4 do niniejszej uchwały, stanowiący jej integralną część.

§ 5.

1. Rada Miasta Krakowa postanawia o odrzuceniu zarzutu wniesionego przez Pana **Jana Setere**, zamieszkałego w Krakowie, a dotyczącego przeznaczenia działki nr 176/12 obr. 13 Krowodrza.
2. Uzasadnienie faktyczne i prawne odrzucenia zarzutu zawiera załącznik Nr 5 do niniejszej uchwały, stanowiący jej integralną część.

§ 6.

1. Rada Miasta Krakowa postanawia o odrzuceniu zarzutu wniesionego przez Pana **Stanisława Setere**, zamieszkałego w Zabierzowie, a dotyczącego przeznaczenia działki nr 176/13 obr. 13 Krowodrza.
2. Uzasadnienie faktyczne i prawne odrzucenia zarzutu zawiera załącznik Nr 6 do niniejszej uchwały, stanowiący jej integralną część.

§ 7.

Zobowiązuje się Prezydenta Miasta Krakowa do doręczenia Zainteresowanym wyciągu z niniejszej uchwały wraz z pouczeniem o dopuszczalności wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

§ 8.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Wiceprzewodniczący Rady

Andrzej WYSOCKI

I. Treść zarzutu.

Pani Krystyna Nowak i Pan Piotr Kożuch wnoszą o ponowne rozpatrzenie możliwości zabudowy na działce nr 80 obr.13 Krowodrza i o uwzględnienie warunków określonych w wydanej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

II. Uzasadnienie faktyczne odrzucenia zarzutu wniesionego przez Panią Krystynę Nowak i Pana Piotra Kożucha.

1. Zarzut wniesiony przez Panią Krystynę Nowak i Pana Piotra Kożucha został szczegółowo zbadany w oparciu o materiał dowodowy, który obejmuje dokumenty formalne i merytoryczne związane ze sporządzeniem projektu planu, takie jak:
 - 1.1. Uchwała Nr XXI/153/99 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 maja 1999 r. o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Salwator,
 - 1.2. Komunikat w prasie oraz zawiadomienie o przystąpieniu do sporządzania planu,
 - 1.3. Zbiór wniosków złożonych do planu miejscowego,
 - 1.4. Materiały dokumentujące stan własności gruntów, obejmujące zaktualizowaną mapę zasadniczą oraz wypisy z rejestru gruntów,
 - 1.5. Materiały merytoryczne: inwentaryzacja urbanistyczna, dokumentacja fotograficzna, opracowania analityczne dotyczące stanu istniejącego i uwarunkowań z nich wynikających, geodezyjne przekroje wysokościowe wykonane dla wybranych terenów („Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego os. Salwator” - opracowanie z 2000 r. – tekst z częścią graficzną),
 - 1.6. Koncepcja projektu planu miejscowego (opracowanie z 2000 r. – część tekstowa i graficzna) poddana zaopiniowaniu przez Komisję Planowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska Rady Miasta Krakowa (opinia pozytywna),
 - 1.7. Projekt planu miejscowego wraz z prognozą wpływu ustaleń planu na środowisko (część tekstowa i graficzna) poddany zaopiniowaniu przez Komisję Planowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska Rady Miasta Krakowa (opinia pozytywna), uzgodniony z właściwymi organami i instytucjami oraz wyłożony do publicznego wglądu,
 - 1.8. Dowody wymaganych ogłoszeń i zawiadomień, uzgodnień projektu planu miejscowego, wyłożenia do publicznego wglądu, rozpatrywania i rozstrzygnięcia przez Zarząd Miasta Krakowa złożonych protestów i zarzutów,
 - 1.9. Materiał dowodowy uzupełnia także obowiązujący do dnia 31.12.2002 r. miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa uchwalony uchwałą Nr VII/58/94 Rady Miasta Krakowa z dnia 16.11.1994 r. (Dz. Urz. Woj. Krak. Nr 24 poz. 108 z późn. zm.).
 - 1.10. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa, zatwierdzone uchwałą Nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 kwietnia 2003 r.

- 1.11. Zarządzenie Nr 730/2003 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 23.05.2003 r. w sprawie zbadania spójności rozwiązań projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „Salwator” z polityką przestrzenną Miasta określoną w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa.
2. Na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego ustalono następujący stan faktyczny:
 - 2.1. W roku 1999 Miasto Kraków przystąpiło do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Salwator. Sporządzony projekt planu został pozytywnie zaopiniowany i uzgodniony z właściwymi organami administracji publicznej i instytucjami (szczególnie uzgodnienia Zarządu Jurajskich Parków Krajobrazowych, Wojewódzkiego i Miejskiego Konserwatora Zabytków, a także opinie rady dzielnicy VII i lokalnych organizacji społecznych pozytywnie oceniły projekt planu), a następnie wyłożony do publicznego wglądu. Wniesione zarzuty i protesty zostały rozpatrzone przez Zarząd Miasta Krakowa w ustawowo przewidzianym czasie, wśród nich również zarzut wniesiony przez Panią Krystynę Nowak i Pana Piotra Kozucha.
 - 2.2. Zarzut Pani Krystyny Nowak i Pana Piotra Kozucha dotyczy działki nr 80 obr. 13 Krowodrza. Wnoszą oni o ponowne rozpatrzenie możliwości zabudowy na działce i uwzględnienie warunków określonych w wydanej decyzji wzizt (decyzja Nr 667/2U/2000 z dnia 15.12.2000 r). Jako argumentację do zgłoszonego zarzutu podają, że ze względu na wielkość działki i ukształtowanie terenu, nie ma możliwości sytuowania zabudowy z zachowaniem wymaganych przepisami odległości. Kwestionują również określoną w planie os. Salwator dopuszczalną wysokość zabudowy, jako zaniżoną w stosunku do istniejących możliwości. Twierdzą, iż wyższa zabudowa nie spowoduje zasłonięcia zabytkowego kościoła.
 - 2.3. Biorąc pod uwagę zagospodarowanie działki nr 80 i terenów sąsiednich, jej położenie i otoczenie, a także przyjęte cele planu i założenia odnośnie kształtowania przestrzeni Salwatora, Zarząd Miasta Krakowa postanowił, że szczegółowe ustalenia planu ograniczać będą dotychczasowe możliwości zagospodarowania terenu, w którym położona jest działka nr 80. W efekcie tego Zarząd Miasta Krakowa, działając w ramach kompetencji przyznanych ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym, rozpatrzył zarzut, postanowił o jego nieuwzględnieniu i skierował go do ostatecznego rozstrzygnięcia przez Radę Miasta Krakowa.
 - 2.4. Uchwałą Nr CXXI/1133/02 Rady Miasta Krakowa z dnia 25.09.2002 r. zarzut Pani Krystyny Nowak i Pana Piotra Kozucha został odrzucony. Współwłaściciele działki nr 80 wnieśli do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę na przywołaną powyżej uchwałę. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 24.03.2003r. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały Nr CXXI/1133/02 w zakresie paragrafu dotyczącego Zainteresowanych, ze względu na zbyt małą szczegółowość merytorycznego uzasadnienia odrzucenia zarzutu przez Gminę.

- 2.5. Opierając się na rozstrzygnięciu NSA, przeprowadzono powtórna kompleksową analizę urbanistyczną rozpatrywanego terenu, która potwierdziła słusność przyjętych w projekcie planu rozwiązań.
3. Rada Miasta Krakowa, rozpatrując treść zarzutu wzięła pod uwagę następujące okoliczności:
- 3.1. Wg danych z ewidencji gruntów, pozyskanych dla potrzeb planu, współwłaścicielami działki nr 80 obr.13 Krowodrza są Pani Krystyna Nowak i Pan Stanisław Nowak.
- Działka nr 80 położona jest na stromym zboczu Wzgórza św. Bronisławy i stanowi fragment pierścienia zieleni okalającej kościół Najświętszego Salwatora. Od strony wschodniej działka nr 80 graniczy z działką nr 81, przylegającą do ul. Królowej Jadwigi, stanowiącą współwłasność również Pani Krystyny Nowak i Pana Stanisława Nowaka, od strony zachodniej od ul. Św. Bronisławy oddziela ją działka nr 79, będąca własnością Gminy Kraków, na której znajduje się wejście do kościoła Najświętszego Salwatora. Działka nr 80 nie ma bezpośredniego dostępu ani do ul. Królowej Jadwigi ani do ul. św. Bronisławy i obecnie jest niezabudowana.
- 3.2. Teren, na którym znajduje działka nr 80 jest silnie eksponowany w lokalnym krajobrazie, leży u podstawy wzniesienia, w rejonie, którego zlokalizowana była osada wczesnośredniowieczna. Znajduje się tu kościół Najświętszego Salwatora, mający swe początki w XII w., jeden z najstarszych w Krakowie, otoczony zabytkowym murem, w granicach którego znajduje się zabytkowy parterowy budynek tzw. Domku Grabarza.. Wpis kościoła Najświętszego Salwatora do rejestru zabytków, pochodzący z 1935r, mówi o uznaniu za zabytek kościoła i najbliższego otoczenia w granicach ogrodzenia. Drugim obiektem wpisanym do rejestru zabytków w bliskim sąsiedztwie działki nr 80 (decyzja z 1931 r.) jest drewniana kaplica św.św. Małgorzaty i Judyty, tzw. Gontyna, zlokalizowana na dawnym cmentarzu cholerycznym, a wg legendy w miejscu dawnej gontyny (świątyni pogańskiej). Jest to drewniany, jedyny tego typu w Krakowie obiekt, nawiązujący wyrazem architektonicznym do renesansowych centralnych kaplic kopułowych. W pobliżu omawianego terenu, na szczycie wzgórza, w początku XX w. zbudowano tzw. kolonię urzędniczą, uznaną za wybitne rozwiązanie architektoniczno-urbanistyczne osiedla willowych domów mieszkalnych i za przykład realizacji w granicach Krakowa howardowskiej idei Miasta - Ogrodu. Kościół Najświętszego Salwatora oraz kaplica św.św. Małgorzaty i Judyty stanowią spójny kompozycyjnie zespół przestrzenny, a wraz z kolonią willową, tworzą całość założenia wyjątkowego i ukształtowanego w harmonii z warunkami przyrodniczymi. Konkludując - mamy w rejonie działki nr 80 do czynienia z obiektami zabytkowymi i historycznymi o najwyższych wartościach architektoniczno-urbanistycznych, położonymi w terenie o wyjątkowych walorach krajobrazowych.

- 3.3. Jak wspomniano wcześniej działka nr 80 jest silnie eksponowana w lokalnym krajobrazie, szczególnie w zakresie bliskiego planu widoku, ponadto stanowi przedpole widokowe wzgórza św. Bronisławy dla wglądów widokowych z dalszej perspektywy. Do najważniejszych należą wglądy z ul. Królowej Jadwigi, widoki z pętli tramwajowej na Salwatorze a przede wszystkim z ul. św. Bronisławy - tak z uwagi na konfigurację terenu (ulica prowadzona jest grzbietem wznoszącego się wzgórza, stwarzając duże możliwości percepcji widokowej) oraz ze względu na fakt, że mamy tu do czynienia z bardzo mocno uczęszczanym szlakiem spacerowym w kierunku terenów rekreacyjnych kopca Kościuszki i Lasu Wolskiego (oznacza to, że walory widokowe tego obszaru odbierane są przez znaczącą liczbę odwiedzających). Analiza widokowa omawianego terenu musi uwzględniać fakt, że w przypadku zespołu obiektów kościoła Najświętszego Salwatora oraz kaplicy św.św. Małgorzaty i Judyty mamy do czynienia z budowlami o różnej wysokości i ochrony wymaga widok na całość zespołu architektoniczno-urbanistycznego, przy czym konieczne jest zachowanie istniejących między poszczególnymi elementami relacji (dominantami, akcentami, tłem i podstawą). W takim wypadku istotne jest unikanie obiektów, które mogłyby wprowadzić nowe zależności pomiędzy już występującymi w omawianej przestrzeni, i w rezultacie zakłócałyby prawidłowy odbiór istniejących wartości.
- 3.4. Dla obszaru planu osiedla Salwator wykonano szczegółowe analizy widokowe m.in. na podstawie przekrojów zawierających udokumentowane badaniem geodezyjnym rzędne terenu i wysokości bezwzględne istotnych znajdujących się na nim obiektów oraz na podstawie dokumentacji fotograficznej i szkiców symulujących. Wykonywanie tych opracowań rozpoczęto już na etapie opracowywania inwentaryzacji do planu i w miarę potrzeb uszczegóławiano podczas kolejnych faz sporządzania planu oraz podczas procesu analizowania złożonych do projektu planu rzutów.
- Przyjęte w projekcie planu zasady kształtowania istniejącej i ewentualnej przyszłej zabudowy w tym rejonie, a więc również na przeznaczonym do zabudowy fragmencie działki nr 80 i na działce nr 81, są wynikiem powyższego wnikliwego rozpoznania. Dla omawianych działek i terenów przyległych ustalona została dopuszczalna wysokość zabudowy, zgodna z wysokością sąsiednich istniejących budynków (217 m npm). W ten sposób zapisy planu os. Salwator zapobiegą negatywnej ingerencji w opisany powyżej wyjątkowy krajobraz kulturowy Salwatora i zapewnią skuteczną ochronę panoramy Wzgórza św. Bronisławy oraz pozwolą na zachowanie ładu przestrzennego poprzez harmonijne kształtowanie krajobrazu miejskiego.
- 3.5. W projekcie planu os. Salwator, ze względu na ww. uwarunkowania, teren Wzgórza św. Bronisławy objęty został ochroną konserwatorską, a obszar znajdujący się u jego podnóża wyznaczono jako rejon objęty ochroną widokową. Podkreślenia warty jest fakt, że świadomość ochrony rozpatrywanego rejonu sięga lat trzydziestych (z tego okresu pochodzą wpisy do rejestru zabytków znajdujących się tu obiektów) i pomimo, że jest to teren niesłychanie atrakcyjny inwestycyjnie, udało się go dotychczas obronić przed niepożądaną zabudową.

3.6. W wydanej dla działki nr 80 decyzji w z i z t, opartej o ustalenia obowiązującego wówczas miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa, określono warunki realizacji zabudowy i zagospodarowania terenu, m. in.: dopuszczając przesunięcie obowiązującej w ww. planie linii rozgraniczającej o 5,0 m. Możliwość przesuwania linii rozgraniczających na odległość do 10 m, zapisana w planie ogólnym, była podyktowana skalą 1:5000 i wynikającym z niej niskim stopniem dokładności tego planu.

W decyzji zastrzeżono, że wysokość zabudowy nie może powodować przesłonięcia obiektów zabytkowych.

W projekcie planu miejscowego os. Salwator nie uwzględniono warunków zagospodarowania zapisanych w powyższej decyzji z następujących powodów:

- uściślenie przebiegu i jednoznaczne ustalenie linii rozgraniczających musiało być jednym z podstawowych rozstrzygnięć planu os. Salwator, sporządzanego w skali 1:1000,

W projekcie planu os. Salwator nie podtrzymano zawartego w decyzji w z i z t dopuszczenia przesunięcia linii rozgraniczających na działce nr 80 z uwagi na konieczność dostosowania przebiegu tych linii do ukształtowania terenu (linii skarp terenowych) oraz istniejącej w sąsiedztwie zabudowy. Zabudowę tą stanowią położone wzdłuż ul. Królowej Jadwigi jedno- i dwukondygnacyjne kamieniczki kształtujące pierzeję ulicy, w głębi wielu działek, za obiektami frontowymi zlokalizowane są budynki oficynowe, sięgające skarp terenowych utrzymujących stabilność zbocza. Przy uwzględnieniu warunków zapisanych w decyzji na działce nr 80 dopuszczona byłaby możliwość realizacji inwestycji, ingerującej w zastany krajobraz kulturowy, poprzez stworzenie nowych warunków odbioru widoku i panoram na zespół zabytkowy (tak jak to opisano w punkcie 3.3.). Ponadto, z uwagi na dużą różnicę wysokości pomiędzy działkami nr 80 i 81 usytuowanie budynków na dopuszczonym w decyzji w z i z t fragmencie działki nr 80 stworzyłoby przestrzennie sytuację zabudowy od strony ul. św. Bronisławy, a nie zabudowy oficynowej od ul. Królowej Jadwigi – w rezultacie powstałaby układ dysharmonijny w stosunku do opisanych powyżej zasad kompozycji urbanistycznej, występujących na rozpatrywanym terenie. Sytuacje te zostały rozważone na symulujących szkicach, wykonanych w oparciu o analizy widokowe i przekroje terenowe, o których mowa była wcześniej.

W projekcie planu os. Salwator w terenie przeznaczonym do zainwestowania znalazła się część działki nr 80 (pas terenu o głębokości około 5 m na całej szerokości działki przylegający do działki nr 81) co stanowi wyrównanie linii rozgraniczających - w przypadku działki nr 80 - korzystniejsze niż w planie ogólnym. Należy podkreślić, że ewentualność przesuwania linii rozgraniczających w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa nie była kategorią obowiązującą a jedynie możliwością. To właśnie ta możliwość była jednym z nieprecyzyjnych ustaleń zawartych w ww. planie ogólnym i stanowiła poważny argument na rzecz sporządzenia nowego planu miejscowego dla tego terenu. Należy pamiętać, że plan miejscowy rozstrzyga sposoby zagospodarowania w obszarze większym i musi obejmować szerszy kontekst przestrzennych zależności i uwarunkowań niż decyzja w z i z t, która w tym przypadku odnosi się do jednej działki.

Pozostała część działki nr 80 pozostaje w projekcie planu os. Salwator terenem niebudowlanym ze względu na bezpośrednie sąsiedztwo kościoła Najświętszego Salwatora - nie ma możliwości zrealizowania w tym miejscu zabudowy, która nie byłaby konkurencyjna w stosunku do zabytkowego zespołu kościoła i kaplicy.

Ustalenia projektu planu osiedla Salwator stwarzają właścicielom działek nr 80 i nr 81 (obie działki stanowią współwłasność Pani Krystyny Nowak i Pana Stanisława Nowaka) warunki ich zagospodarowania w sposób uzasadniony kompozycyjnie i historycznie, według nakreślonych powyżej zasad kształtowania zabudowy - w formie budynków frontowych zlokalizowanych od ulicy Królowej Jadwigi oraz oficyn opartych o naturalny uskok i skarpe terenową, sytuowanych w głębi działek. Zabudowa taka, wykorzystująca wskazany w planie teren pod zagospodarowanie, byłaby pożądanym sposobem przestrzennego uporządkowania pierzei ul. Królowej Jadwigi na tym odcinku.

- Kolejnym niez zaakceptowanym w projekcie planu os. Salwator elementem wydanej decyzji wzięt jest dopuszczenie dodatkowego dojazdu do działki nr 80 od strony ul. św. Bronisławy. Z uwagi na konfigurację terenu nie byłoby możliwości dojazdu od strony ul. Królowej Jadwigi do inwestycji w całości zrealizowanej na działce nr 80 (z uwagi na istniejący uskok terenu), tak więc dojazd od strony ul. św. Bronisławy stałby się w rzeczywistości dojazdem podstawowym. Analizując tą sytuację w projekcie planu, stwierdzono, że zlokalizowanie w tym miejscu drogi dojazdowej do działki nr 80 jest niedopuszczalne ze względu na konieczność przeprowadzenia jej przez teren, który jest trawnikiem przed wejściem w obręb zabytkowego kościoła. Dojazd musiałby zostać zrealizowany w poprzek pieszej ścieżki, bezpośrednio przy murze kościelnym. Dodatkowym argumentem przeciw lokalizacji tego dojazdu jest zapisane w planie ogólnym przeznaczenie terenu działki nr 80 pod usługi komercyjne UC wraz z koniecznością zapewnienia miejsc postojowych dla ewentualnych klientów. Warunki decyzji wskazują, że miejsca postojowe mają być zlokalizowane w tej części działki nr 80, która znajduje się w granicach terenu UC, po bliższym rozpatrzeniu tej sytuacji wynika, co następuje: po zlokalizowaniu obiektu kubaturowego pod miejsca parkingowe pozostaje teren o różnicy wysokości do 5m na długości ok. 8m – lokalizacja miejsc postojowych w takich warunkach jest możliwa jedynie po wykonaniu skomplikowanych prac inżynierskich na zboczu. Byłaby to sytuacja zdecydowanie niepożądana w naturalnym krajobrazie Salwatora, ryzykowna technicznie w pobliżu kościoła Najświętszego Salwatora i niedopuszczalna wg zapisów planu ochrony Jurajskich Parków Krajobrazowych (omawiany teren znajduje się w granicach Bielańsko - Tynieckiego Parku Krajobrazowego).

- 3.7. Rada Miasta Krakowa akceptując przyjęte w projekcie planu rozstrzygnięcia w zakresie nieuwzględnienia warunków zawartych w wydanej dla działki nr 80 decyzji wzięt, kierowała się następującymi argumentami:

- Decyzja ta wydana została w oparciu o obowiązujący wówczas miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa i zgodna jest z ustaleniami w nim zawartymi. Organ wydający decyzję nie mógł w myśl obowiązującego prawa odmówić jej wydania. Natomiast to właśnie zbyt mała szczegółowość planu ogólnego i konieczność częstego interpretowania jego zapisów spowodowała potrzebę podjęcia w tym terenie opracowania planu miejscowego. W uzasadnieniu do uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu os. Salwator napisano m.in. „W większości przypadków plan ogólny jest dokumentem o wystarczającej regulacji. Są jednak rejon miasta, które ze względu na swoją specyfikę, położenie w obszarach ochronnych, szczególnie cennych przyrodniczo czy krajobrazowo – powinny mieć regulacje w sferze zagospodarowania przestrzennego znacznie pogłębione (uszczegółowione) w stosunku do planu ogólnego. Do takich rejonów należy m. in. Salwator położony w obszarze Bielańsko – Tynieckiego Parku Krajobrazowego (utworzonego na mocy przepisów szczególnych) posiadających cenne walory przyrodnicze, krajobrazowe i kulturowe (...), które należałoby bezwzględnie chronić niekiedy przed zabudową w ogóle, w innych przypadkach dopuszczając zabudowę na ściśle określonych warunkach i przy zachowaniu pożądanego gabarytów i parametrów”.
- Do sporządzenia planu miejscowego przystępuje się m.in. w przypadku konieczności zmiany dotychczas obowiązujących ustaleń, np. niewystarczających z punktu widzenia kształtowania ładu przestrzennego czy ochrony występujących wartości i taka sytuacja ma miejsce w rozpatrywanym tutaj przypadku. Natomiast wydana decyzja wzięta, jak wyżej wspomniano, musiała być oparta na mało szczegółowym planie ogólnym. Akceptowanie ustaleń zawartych w wydanych decyzjach wzięta w sporządzanych planach nie jest obligatoryjne a ustawodawca wprowadzając w ustawie taki zapis (art. 35 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, również art. 65 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) przewidział, że będą występować sytuacje, w których wydane decyzje wzięta mogą zostać uznane za niezgodne z przyjętymi w sporządzanym planie zasadami kształtowania i ochrony przestrzeni. Taka sytuacja występuje w rozpatrywanym tutaj przypadku.
Ponadto, od wydanej dla działki nr 80 decyzji wzięta minęło ponad 3 lata i dotychczas do Urzędu Miasta Krakowa nie wpłynął wniosek i nie jest prowadzone postępowanie o wydanie pozwolenia na budowę.
- W dniu 16.04.2003 Rada Miasta Krakowa uchwaliła Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa (uchwała Nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa). Zgodnie z wymogami ustawowymi została zbadana i stwierdzona spójność projektu planu os. Salwator z ustaleniami Studium.
W ww. Studium omawiany teren został objęty strefą ochrony wartości kulturowych. Strefa ta wyznaczona została w celu zachowania wyjątkowych walorów kulturowych istniejących układów urbanistycznych, zespołów zabudowy, pojedynczych obiektów architektonicznych i założeń zieleni,

a także kształtowania nowych, wartościowych składników środowiska kulturowego. W ramach strefy wyróżniono kategorie ochrony, w tym kategorię dominacji, do której należy omawiany teren, obejmującą zespoły i obiekty kulturowe o najwyższych i wysokich wartościach, zachowane w układzie i substancji, gdzie głównymi działaniami jest ekspozycja i ochrona zasobów. Wśród kierunków działań przeważać ma konserwacja i remonty istniejącej substancji. Występuje tu ograniczona możliwość nowych kreacji architektonicznych - pojedynczych obiektów - podporządkowanych układowi urbanistycznemu i lokalnemu kontekstowi zabytkowemu – w omawianej sytuacji względy kompozycyjne przemawiają przeciwko lokalizacji inwestycji na warunkach zawartych w wydanej decyzji wziżt.

- 3.8. Rada Miasta Krakowa analizowała możliwości uwzględnienia omawianego zarzutu, rozważała możliwość weryfikacji wysokości zabudowy ustalonej w projekcie planu os. Salwator. Wykonano stosowne szkice symulujące ewentualną zabudowę działki nr 80 w granicach wskazanych w decyzji wziżt. Sposób kształtowania zabudowy tego terenu (również na działkach nr 80 i 81) został przeanalizowany pod kątem treści złożonego zarzutu i z uwzględnieniem wszystkich okoliczności. Analizy widokowe wykonane były z miejsc publicznie dostępnych i uczęszczanych. Potwierdziły one konieczność zapewnienia ochrony widokowej zespołowi zabudowy kościoła Najświętszego Salwatora i kaplicy św. św. Małgorzaty i Judyty. Jest to rozwiązanie zgodne z zasadami budowania ładu przestrzennego i harmonijnego kształtowania zabudowy przy ul. Królowej Jadwigi i św. Bronisławy. Umożliwienie w tym miejscu lokalizacji obiektów wyższych oraz na wskazanej w decyzji wziżt części działki nr 80 powodowałoby zakłócenie bliskiego widoku z ulic św. Bronisławy i Królowej Jadwigi oraz naruszenie istniejącej, spójnej kompozycji przestrzennej w terenie ochrony widokowej wzgórza i w bezpośrednim sąsiedztwie kościoła.
- 3.9. Ponadto w związku z treścią złożonego zarzutu, kwestionującego ustalenia zawarte w projekcie planu, naruszające interes prawny właściciela i ograniczające jego dotychczasowe uprawnienia w odniesieniu do działki nr 80, Rada Miasta Krakowa musiała ustosunkować się nie tylko do szczegółowych rozwiązań planistycznych, dotyczących przedmiotowej działki, ale również odnoszących się do całokształtu ustaleń planu. Zarzut - mimo, że jest indywidualnym środkiem prawnym przysługującym określonym podmiotom w trakcie procesu planistycznego - winien być rozpatrywany w nawiązaniu do całego projektu planu: jego podstawowych celów, założeń i skutków przyjętych rozwiązań.

Rozważono czy ustalenia projektu planu, regulujące zasady zabudowy i zagospodarowania terenów w sposób bardziej szczegółowy niż dotychczas obowiązujący plan ogólny, mają wystarczające uzasadnienie merytoryczne, czy są prawidłową i skuteczną regulacją, a także czy wymagają korekty. W wyniku powyższego rozpoznania ustalono, że w całym obszarze planu konsekwentnie zastosowano zapisy dotyczące kształtowania zabudowy zgodnie z zasadą ochrony zabytkowego Wzgórza św. Bronisławy i krajobrazu terenów położonych pomiędzy Salwatorem a Kopcem Kościuszki, zgodnie

z wymaganiami ustaw szczególnych. W ocenie Rady Miasta Krakowa jest to rozwiązanie prawidłowe i służące zasadniczemu celowi sporządzenia planu dla osiedla Salwator, czyli ochronie jego unikalnych wartości przyrodniczych, kulturowych i krajobrazowych, poprzez ustalenie szczegółowych warunków zabudowy i zagospodarowania terenów, a także zgodne z zasadami kształtowania ładu przestrzennego i polityką przestrzenną Miasta zapisaną w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa.

- 3.10. Złożony zarzut został również rozpatrzony w kontekście relacji interesu prawnego właściciela, wynikającego z prawa własności terenu i interesu publicznego, jakim jest kształtowanie ładu przestrzennego, ochrona przyrody, krajobrazu, a także ochrona dóbr kultury. Rozpatrując sprawę w tym aspekcie nie zakładano pierwszeństwa interesu jednostkowego nad interesem publicznym lub odwrotnie. Ze względu na zaistniały konflikt pomiędzy interesem właściciela działki, a interesem publicznym, konieczne przy rozstrzygnięciu przez Radę Miasta Krakowa jest rozpatrzenie obydwu interesów, z uwzględnieniem stanu faktycznego i stanu prawnego oraz zachodzących pomiędzy nimi relacji. Analizując te zagadnienia stwierdzono, że naruszenie dotychczasowych uprawnień właściciela nie jest związane z naruszeniem prawa, a uwzględnienie ochrony interesu publicznego zostało podjęte zgodnie z kompetencjami określonymi w prawie, bez naruszenia władztwa planistycznego.

III. Uzasadnienie prawne odrzucenia zarzutu wniesionego przez Panią Krystynę Nowak i Pana Piotra Kozucha.

Główną podstawą prawną rozstrzygnięcia złożonego zarzutu (w związku z art.85 ust.2 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - Dz. U. Nr 80, poz. 717) jest przepis art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.) stanowiący, że „o uwzględnieniu bądź odrzuceniu zarzutu rozstrzyga rada gminy w drodze uchwały, zawierającej uzasadnienie faktyczne i prawne”. Przepis ten obliuguje Radę Miasta do rozpatrzenia zarzutu, ale nie zobowiązuje do jego uwzględnienia. W oparciu o ten przepis Rada Miasta może odrzucić zarzut, naruszając interes prawny właściciela, jeżeli nie spowoduje to naruszenia prawa, a okoliczności faktyczne uzasadniają takie rozstrzygnięcie. Na podstawie rozpoznanego szczegółowo stanu faktycznego i przepisów prawa materialnego pozostających w związku z opisanym stanem faktycznym Rada Miasta Krakowa uznała, że decyzją właściwą jest odrzucenie zarzutu i pozostawienie w odniesieniu do przedmiotowej działki szczegółowych ustaleń planu os. Salwator, ograniczających wysokość i usytuowanie nowej zabudowy.

Sposób rozstrzygnięcia znajduje uzasadnienie w następujących przepisach:

1. W przepisach ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.), które wśród wielu zadań własnych gminy wyliczają zagadnienia dotyczące ładu przestrzennego a także ochrony środowiska i przyrody (art. 7 ust. 1 pkt 1) oraz gminnych dróg, ulic i organizacji ruchu drogowego (art. 7 ust. 1 pkt.2), a jednym z podstawowych sposobów realizacji tych zadań jest sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

2. W przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 15 poz. 139 z późn. zm.), w szczególności art. 1 ust. 2 pkt 1, 2, 3 i 4 nakazujące uwzględnianie w zagospodarowaniu przestrzennym wymagań: ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury, walorów krajobrazowych, wymagań ochrony środowiska przyrodniczego, ochrony dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury. Ponadto art. 10 ust.1 pkt 1, 2 i 6, nakazujące w zależności od potrzeb: ustalenie przeznaczenia terenów, zasad ich zagospodarowania, ustalenie linii rozgraniczających ulice, a także lokalne warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy oraz urządzania terenu, w tym również linie zabudowy, i gabaryty obiektów, a także maksymalne lub minimalne wskaźniki intensywności zabudowy.
3. W przepisach ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62 poz. 627 z późn. zm.), w szczególności art. 72 ust. 1 pkt 3 nakazujący zapewnienie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, pkt 5 nakazujący zapewnienie ochrony walorów krajobrazowych środowiska oraz art. 73 ust. 1 pkt 1 nakazujący uwzględnienie ograniczeń wynikających z ustanowienia w trybie przepisów szczególnych m. in. parku krajobrazowego.
4. W przepisach ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 99 poz. 1079 z późn. zm.), a w szczególności art. 13a ust. 4, który mówi, że „Ustalenia zawarte w planie ochrony są wiążące dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu”, a ponadto art. 47a, który po pierwsze: wyraźnie nakazuje ochronę walorów krajobrazowych, bez względu na to czy objęte zostały szczególnymi formami ochrony przyrody, czy nie; po drugie: zabrania wznoszenia obiektów budowlanych naruszających walory krajobrazowe lub uniemożliwiający do nich dostęp.
5. W przepisach zawartych w planie ochrony Zespołu Jurajskich Parków Krajobrazowych powołanym Rozporządzeniem Nr 6 Wojewody Krakowskiego z dnia 16 maja 1997 r. (Dz. U. woj. krakowskiego z dnia 5 czerwca 1997 r. Nr 18 poz. 113), zatwierdzonym Rozporządzeniem Nr 28 Wojewody Krakowskiego z dnia 15 października 1998 r. (Dz. Urz. Woj. Krakowskiego z dnia 22 października 1998 r. Nr 24 poz. 220), w którym to planie ustala się m. in., że obowiązującym kierunkiem działań jest również „zabezpieczenie istniejących wartości oraz przywracanie dawnej świetności obiektów i zespołów zabytkowych, ochrona punktów widokowych ekspozycji czynnej i biernej oraz przedpola widokowego wszystkich dominant, a także powiązań widokowych dominant i subdominant”.
6. W przepisach ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162 poz. 1568), gdzie art. 4, który stanowi, że „ochrona zabytków polega, w szczególności na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu zapewnienie warunków prawnych (...) umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie”, art. 6 ust. 1 stanowi, że „ochronie i opiece podlegają, bez względu na stan zachowania zabytki nieruchome, będące w szczególności krajobrazami kulturowymi, układami urbanistycznymi”, art. 7, który stanowi, że jedną z form ochrony zabytków jest ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz art. 19 ust. 1 pkt 1 stanowi, że „w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się w szczególności ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia (...)”

W przypadku omawianego zarzutu następuje naruszenie prawa własności oraz ograniczenie dotychczasowych uprawnień, ponieważ w myśl ustaleń projektu planu ograniczona zostaje dotychczasowa możliwość zabudowy działki. Ograniczenie to polega na zmianie przebiegu linii rozgraniczającej o ok. 4,0 m oraz ustaleniu wysokości budynków na poziomie wysokości istniejącej zabudowy. Utrzymanie tego ograniczenia ma na celu doprowadzenie do zgodności planu os. Salwator z w/w przepisami szczególnymi odnoszącymi się przede wszystkim do ochrony i kształtowania ładu przestrzennego i krajobrazu, a także ochrony przyrody i środowiska. Plan jest również w tym względzie instrumentem realizacji przyjętej w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa polityki przestrzennej. Rozpatrzono możliwość uwzględnienia zarzutu w aspekcie zapisu art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, który mówi o walorach ekonomicznych przestrzeni i prawie własności. Z uwagi jednak na opisany stan faktyczny Rada Miasta Krakowa uznała, że w rozważanym przypadku przesłanki merytoryczne w pełni przemawiają za odrzuceniem zarzutu, co wprawdzie powoduje naruszenie interesu prawnego właściciela, ale nie stwarza sytuacji naruszenia prawa taką decyzją.

Zgodnie z art. 33 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym „Plan miejscowy kształtuje wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności”, może więc wprowadzać ograniczenia w niezbędnym zakresie, jeżeli – tak jak w tym przypadku – zachodzi niesprzeczność tych rozstrzygnięć z Konstytucją RP, kodeksem cywilnym, oraz innymi przepisami. Prawo własności jest prawem fundamentalnym, ale nie jest prawem niewzruszalnym, gdyż w sytuacjach przewidzianych przepisami szczególnymi (np. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym) może zostać ograniczone. Poprzez uwzględnienie stanu faktycznego i stanu prawnego oraz związków pomiędzy nimi wykazano, iż ograniczenie sposobu zagospodarowania działek, wynikające z odrzucenia zarzutu, choć narusza interes prawny właściciela, nie powoduje stanu naruszenia prawa. Zostało podjęte w zgodzie z obowiązującym prawem materialnym, poprzez właściwy organ w ramach prawidłowo przeprowadzonej procedury planistycznej. Rada Miasta Krakowa, odrzucając zarzut działała w sposób zgodny z prawem i nie nadużyła przysługującego jej na mocy art. 4 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym prawa. Rozważano również ewentualność uwzględnienia przedmiotowego zarzutu. Uznano jednak, że skutki tej decyzji wiązałyby się z przekreśleniem celu, dla którego postanowiono o potrzebie sporządzenia planu oraz powodowałyby niezgodność z przepisami szczególnymi, w tym również ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa oraz z planem ochrony parku krajobrazowego. W związku z tym zarzutu Pani Krystyny Nowak i Pana Piotra Kozucha nie można uwzględnić.

I. Treść nieuwzględnionej przez Zarząd Miasta Krakowa części zarzutu.

Zarzut Pani Zofii Bergel dotyczy działki nr 176/11 obr. 13 Krowodrza. W nieuwzględnionej przez Zarząd Miasta Krakowa części zarzutu Pani Zofia Bergel wyraża sprzeciw wobec niewłączenia działki w granice terenu MN 5.1 – przeznaczonego pod zabudowę mieszkalną.

II. Uzasadnienie faktyczne odrzucenia nieuwzględnionej przez Zarząd Miasta Krakowa części zarzutu wniesionego przez Panią Zofię Bergel

1. Zarzut wniesiony przez Panią Zofię Bergel został szczegółowo zbadany w oparciu o materiał dowodowy, który obejmuje dokumenty formalne i merytoryczne związane ze sporządzeniem projektu planu, takie jak:
 - 1.1. Uchwała Nr XXI/153/99 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 maja 1999 r. o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Salwator,
 - 1.2. Komunikat w prasie oraz zawiadomienie o przystąpieniu do sporządzania planu,
 - 1.3. Zbiór wniosków złożonych do planu miejscowego,
 - 1.4. Materiały dokumentujące stan własności gruntów, obejmujące zaktualizowaną mapę zasadniczą oraz wypisy z rejestru gruntów,
 - 1.5. Materiały merytoryczne: inwentaryzacja urbanistyczna, dokumentacja fotograficzna, opracowania analityczne dotyczące stanu istniejącego i uwarunkowań z nich wynikających, geodezyjne przekroje wysokościowe wykonane dla wybranych terenów („Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego os. Salwator” - opracowanie z 2000 r. – tekst z częścią graficzną),
 - 1.6. Koncepcja projektu planu miejscowego (opracowanie z 2000 r. – część tekstowa i graficzna) poddana zaopiniowaniu przez Komisję Planowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska Rady Miasta Krakowa (opinia pozytywna),
 - 1.7. Projekt planu miejscowego wraz z prognozą wpływu ustaleń planu na środowisko (część tekstowa i graficzna) poddany zaopiniowaniu przez Komisję Planowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska Rady Miasta Krakowa (opinia pozytywna), uzgodniony z właściwymi organami i instytucjami oraz wyłożony do publicznego wglądu,
 - 1.8. Dowody wymaganych ogłoszeń i zawiadomień, uzgodnień projektu planu miejscowego, wyłożenia do publicznego wglądu, rozpatrywania i rozstrzygnięcia przez Zarząd Miasta Krakowa złożonych protestów i zarzutów,
 - 1.9. Materiał dowodowy uzupełnia także obowiązujący do dnia 31.12.2002 r. miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa uchwalony uchwałą Nr VII/58/94 Rady Miasta Krakowa z dnia 16.11.1994 r. (Dz. Urz. Woj. Krak. Nr 24 poz. 108 z późn. zm.).
 - 1.10. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa, zatwierdzone uchwałą Nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 kwietnia 2003 r.

- 1.11. Zarządzenie Nr 730/2003 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 23.05.2003 r. w sprawie zbadania spójności rozwiązań projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „Salwator” z polityką przestrzenną Miasta określoną w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa.
- 1.12. Decyzja Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nr A-1124 z dnia 9.06.2003r. w sprawie wpisania Alei Waszyngtona do rejestru zabytków nieruchomych.
2. Na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego ustalono następujący stan faktyczny:
 - 2.1. W roku 1999 Miasto Kraków przystąpiło do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Salwator. Sporządzony projekt planu został pozytywnie zaopiniowany i uzgodniony z właściwymi organami administracji publicznej i instytucjami (szczególnie uzgodnienia Zarządu Jurajskich Parków Krajobrazowych, Wojewódzkiego i Miejskiego Konserwatora Zabytków, a także opinie Rady Dzielnicy VII i lokalnych organizacji społecznych pozytywnie oceniły projekt planu), a następnie wyłożony do publicznego wglądu. Wniesione zarzuty i protesty zostały rozpatrzone przez Zarząd Miasta Krakowa w ustawowo przewidzianym czasie, wśród nich również pismo wniesione przez Panią Zofię Bergel. W czasie rozpatrywania przez Zarząd Miasta Krakowa protestów i zarzutów działka o numerze 176/11 obr. 13 Krowodrza nie występowała w ewidencji gruntów (ujęta była jedynie w projekcie podziału działki nr 176/8 obr. 13 Krowodrza). W związku z powyższym Zarząd w swoim rozstrzygnięciu odniósł się do działki nr 176/8.
 - 2.2. Biorąc pod uwagę położenie i otoczenie działki oraz terenów sąsiednich, a także przyjęte cele planu i założenia odnośnie kształtowania przestrzeni Salwatora, Zarząd Miasta Krakowa postanowił, że szczegółowe ustalenia planu utrzymają dotychczasowy (zgodnie z obowiązującym wówczas planem ogólnym) charakter i użytkowanie omawianych terenów. Obszar, w którym znajdują się działki wydzielone z działki nr 176/8 przeznaczono pod tereny otwarte (ZO 1), ograniczając tym samym możliwość jego zabudowy. W efekcie tego Zarząd Miasta Krakowa, działając w ramach kompetencji przyznanych ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym, rozpatrzył pismo jako protest i postanowił o uwzględnieniu części dotyczącej wyznaczeniu zbyt dużej strefy sanitarnej od cmentarza, pozostała część została nieuwzględniona.
 - 2.3. Uchwałą Nr CXXI/1132/02 Rady Miasta Krakowa z dnia 25.09.2002 r. protest Pani Bergel został odrzucony. Zainteresowana wniosła do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę na przywołaną powyżej uchwałę. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 27.05.2003r. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały Nr CXXI/1132/02 w zakresie paragrafu dotyczącego Zainteresowanej, ze względu na nieprawidłową kwalifikację wystąpienia jako protestu, a nie jako zarzutu.

- 2.4. Opierając się na rozstrzygnięciu NSA, po powtórnej, kompleksowej analizie urbanistycznej, która potwierdziła konieczność ochrony analizowanego terenu i zachowania go w stanie niezabudowanym, Prezydent Miasta Krakowa, kierując wystąpienie Pani Bergel do ostatecznego rozstrzygnięcia przez Radę Miasta Krakowa, zmienił jego kwalifikację na zarzut.
3. Nieuwzględniona część zarzutu Pani Zofii Bergel dotyczy niewłączenia działki nr 176/11 obr. 13 Krowodrza w granice terenu MN 5.1 – przeznaczonego pod zabudowę mieszkalną. Jako uzasadnienie swego zarzutu Pani Bergel podaje, że działka od lat zagospodarowana jest jako sad i ogród. Sąsiedztwo działki z istniejącym domem mieszkalnym – zdaniem Pani Zofii Bergel – przemawia za włączeniem działki do terenów budowlanych.
4. Rada Miasta Krakowa, rozpatrując treść omawianej części zarzutu wzięła pod uwagę następujące okoliczności:
 - 4.1. Działka nr 176/11 jest niezabudowana. Usytuowana jest w bezpośrednim sąsiedztwie Alei Waszyngtona, w kompleksie terenów otwartych, rozciągających się wzdłuż tej alei, od Wzgórza Św. Bronisławy do Kopca Kościuszki i dalej w kierunku Lasu Wolskiego. Obszar ten – użytkowany jako sady, ogrody, łąki - stanowi podstawowy element systemu przyrodniczego miasta – tzw. „zachodni klin zieleni” i pełni kluczową rolę w ochronie środowiska miasta i kształtowaniu powiązań ekologicznych.
 - 4.2. Wg ustaleń projektu planu os. Salwator teren MN 5.1 to enklawa zabudowy mieszkalnej w strefie ogrodów, gdzie podstawowym przeznaczeniem gruntów jest adaptacja i wymiana istniejącej zabudowy. Wyznaczenie terenu MN.5.1 związane jest jedynie z usankcjonowaniem istniejącego zespołu tradycyjnej zabudowy o charakterze zagrodowym - tzw. „Zaścianka” - w celu ustalenia zasad modernizacji i przekształceń istniejącej w tym miejscu substancji. Nie jest to wyznaczenie nowego terenu budowlanego, a jedynie utrwalenie istniejącego użytkowania. W założeniach do projektu planu przyjęto zasadę nieposzerzenia zasięgu dotychczasowych terenów budowlanych, dlatego włączenie działki nr 176/11 do terenu MN.1.5, a poprzez to rozszerzenie zespołu zabudowy „Zaścianka” nie jest uzasadnione. Z tego m.in. względu położone w sąsiedztwie „Zaścianka” niezabudowane działki (w tym również działka Pani Bergel) zostały w projekcie planu utrzymane jako tereny otwarte z zakazem realizacji na nich nowej zabudowy. Takie ustalenie jest konsekwencją przyjęcia i realizacji celów, dla jakich plan został sporządzony, oraz wytycznych, uzgodnień i opinii uzyskanych w trakcie procedury planistycznej.
 - 4.3. Działka nr 176/11 położona jest przy alei o unikalnym charakterze, będącej tradycyjnym traktem spacerowym i terenem rekreacji o znaczeniu ogólnomiejskim, należy do terenu stanowiącego ważny element krajobrazu miasta. Otoczeniem Alei Waszyngtona były zawsze tereny zielone i ten kierunek zagospodarowania jest nadal w pełni uzasadniony, co potwierdzone zostało treścią złożonych wniosków i uzgodnień projektu planu. Ponadto Aleja Waszyngtona została wpisana decyzją Małopolskiego Wojewódzkiego

Konserwatora Zabytków do rejestru zabytków nieruchomych. W uzasadnieniu do tej decyzji napisano: „Wpis do rejestru zabytków Alei Waszyngtona dopełnia ochronę konserwatorską wyjątkowego w skali Krakowa zespołu historyczno-krajobrazowego. Odcinek drogi określany jako Aleja Waszyngtona wyróżnia się w ciągu drogowym biegnącym grzbietem wzgórza tym, że ma ściśle alejowy charakter w otoczeniu zielonym (polnym, bez zabudowy)”. Dla utrzymania wartości, które zadecydowały o objęciu ochroną prawną Alei, wymagane jest zachowanie dotychczasowego, niezabudowanego charakteru Alei oraz jej otoczenia.

- 4.4. Z wyżej opisanych powodów we wszystkich dotychczasowych planach tereny otaczające Aleję Waszyngtona zawsze były chronione przed zabudową. Również w obowiązującym do dnia 31.12.2002r. miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa rozpatrywany teren przeznaczony był pod zielen publiczną (ZP) i plan dla os. Salwator podtrzymuje ustalenia w tym względzie. W całym obszarze objętym omawianym projektem nie przewidziano wyznaczenia nowych terenów budowlanych.
 - 4.5. W dniu 16.04.2003 Rada Miasta Krakowa uchwaliła Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa (uchwała Nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa). Zgodnie z wymogami ustawowymi została zbadana i stwierdzona spójność omawianego planu ze Studium.
 - 4.6. W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa, omawiany teren został objęty strefą ochrony wartości kulturowych. Strefa ta wyznaczona została w celu zachowania wyjątkowych walorów kulturowych istniejących układów urbanistycznych, zespołów zabudowy, pojedynczych obiektów architektonicznych i założeń zieleni, a także kształtowania nowych, wartościowych składników środowiska kulturowego. W ramach strefy wyróżniono kategorie ochrony, między innymi kategorię dominacji, do której należy omawiany teren, obejmującą zespoły i obiekty kulturowe o najwyższych i wysokich wartościach, zachowane w układzie i substancji, gdzie głównymi działaniami jest ekspozycja i ochrona zasobów. Wśród kierunków działań przeważa konserwacja i remonty. Występuje ograniczona możliwość nowych kreacji architektonicznych - pojedynczych obiektów - podporządkowanych układowi urbanistycznemu i lokalnemu kontekstowi zabytkowemu.
5. Ponadto w związku z treścią złożonego zarzutu, kwestionującego ustalenia zawarte w projekcie planu, naruszające interes prawny właściciela i ograniczające jego dotychczasowe uprawnienia w odniesieniu do działki nr 176/11, Rada Miasta musiała ustosunkować się nie tylko do szczegółowych rozwiązań planistycznych, dotyczących przedmiotowej działki, ale również odnoszących się do całokształtu ustaleń planu. Zarzut - mimo, że jest indywidualnym środkiem prawnym przysługującym określonym podmiotom w trakcie procesu planistycznego - winien być rozpatrywany w nawiązaniu do całego projektu planu: jego podstawowych celów, założeń i skutków rozwiązań. W uzasadnieniu do uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu os. Salwator napisano: „W większości przypadków plan ogólny

jest dokumentem o wystarczającej regulacji. Są jednak rejon miasta, które ze względu na swoją specyfikę, położenie w obszarach ochronnych, szczególnie cennych przyrodniczo czy krajobrazowo – powinny mieć regulacje w sferze zagospodarowania przestrzennego znacznie pogłębione (uszczegółowione) w stosunku do planu ogólnego. Do takich rejonów należy m. in. Salwator położony w obszarze Bielańsko – Tynieckiego Parku Krajobrazowego (utworzonego na mocy przepisów szczególnych) posiadających cenne walory przyrodnicze, krajobrazowe i kulturowe (...), które należałoby bezwzględnie chronić niekiedy przed zabudową w ogóle...”. W załączniku do umowy z wykonawcą planu zostały zapisane szczegółowe wymagania, wśród których również zapis mówiący, że „Podejmowany projekt planu miejscowego ma precyzować i uściślić zasady kształtowania przestrzeni na tym obszarze, z uwzględnieniem istniejących uwarunkowań, interesów właścicieli oraz interesu publicznego, jakim jest ochrona i prawidłowe wykorzystanie wyjątkowych wartości opracowywanego terenu”.

Rozważono zatem czy ustalenia projektu planu, regulujące w sposób bardziej szczegółowy, niż obowiązujący do dnia 31.12.2002r. plan ogólny, zasady zabudowy i zagospodarowania terenów, mają wystarczające uzasadnienie merytoryczne, czy są prawidłową i skuteczną regulacją, a także czy wymagają korekty. W wyniku powyższego rozpoznania ustalono, że w całym obszarze planu konsekwentnie zastosowano zapisy dotyczące ochrony krajobrazu terenów położonych pomiędzy Salwator a Kopcem Kościuszki, zgodnie z wymaganiami ustaw szczególnych. W ocenie Rady Miasta Krakowa jest to rozwiązanie prawidłowe i zgodne z zasadami kształtowania ładu przestrzennego, służące zasadniczemu celowi sporządzenia planu dla osiedla Salwator, czyli ochronie jego unikalnych wartości przyrodniczych, kulturowych i krajobrazowych.

6. Złożony zarzut został również rozpatrzony w kontekście relacji interesu prawnego właściciela, wynikającego z prawa własności terenu i interesu publicznego, jakim jest kształtowanie ładu przestrzennego, ochrona przyrody, krajobrazu, a także ochrona dóbr kultury. Ze względu na zaistniały konflikt pomiędzy interesem właściciela działki, a interesem publicznym, konieczne przy rozstrzygnięciu przez Radę Miasta Krakowa jest rozpatrzenie obydwu interesów, z uwzględnieniem stanu faktycznego i stanu prawnego oraz zachodzących pomiędzy nimi relacji. Analizując te zagadnienia stwierdzono, że ograniczenie uprawnień właściciela nie jest związane z naruszeniem prawa, a uwzględnienie ochrony interesu publicznego zostało podjęte zgodnie z kompetencjami określonymi w prawie, bez nadużycia władztwa planistycznego.

III. Uzasadnienie prawne odrzucenia zarzutu wniesionego przez Panią Zofię Bergel

Główną podstawą prawną rozstrzygnięcia złożonego zarzutu (w związku z art.85 ust.2 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - Dz. U. Nr 80, poz. 717) jest przepis art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.) stanowiący, że „o uwzględnieniu bądź odrzuceniu zarzutu rozstrzyga rada gminy w drodze uchwały, zawierającej uzasadnienie faktyczne i prawne”. Przepis ten obliguje

Radę Miasta do rozpatrzenia zarzutu, ale nie zobowiązuje do jego uwzględnienia. W oparciu o ten przepis Rada Miasta może odrzucić zarzut, naruszając interes prawny właściciela, jeżeli nie spowoduje to naruszenia prawa, a okoliczności faktyczne uzasadniają takie rozstrzygnięcie. Na podstawie rozpoznanego szczegółowo stanu faktycznego i przepisów prawa materialnego pozostających w związku z opisanym stanem faktycznym Rada Miasta Krakowa uznała, że decyzją właściwą jest odrzucenie zarzutu i pozostawienie w odniesieniu do przedmiotowej działki szczegółowych ustaleń planu os. Salwator.

Sposób rozstrzygnięcia znajduje uzasadnienie w następujących przepisach:

1. W przepisach ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.), które wśród wielu zadań własnych gminy wyliczają zagadnienia dotyczące ładu przestrzennego a także ochrony środowiska i przyrody (art. 7 ust. 1 pkt 1), a jednym z podstawowych sposobów realizacji tych zadań jest sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.
2. W przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 15 poz. 139 z późn. zm.), w szczególności art. 1 ust. 2 pkt 1, 2, 3 i 4 nakazujące uwzględnianie w zagospodarowaniu przestrzennym wymagań: ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury, walorów krajobrazowych, wymagań ochrony środowiska przyrodniczego, ochrony dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury. Ponadto art. 10 ust. 1 pkt 1 i 8, nakazujące w zależności od potrzeb: ustalenie przeznaczenia terenów, zasad ich zagospodarowania, a także szczegółowe warunki zagospodarowania terenów, w tym zakaz zabudowy, wynikające z potrzeb ochrony środowiska przyrodniczego, zasobów wody i zdrowia ludzi, prawidłowego gospodarowania zasobami przyrody oraz ochrony gruntów rolnych i leśnych.
3. W przepisach ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62 poz. 627 z późn. zm.), w szczególności art. 72 ust. 1 pkt 3, nakazujący zapewnienie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, pkt 5, nakazujący zapewnienie ochrony walorów krajobrazowych środowiska oraz art. 73 ust. 1 pkt 1, nakazujący uwzględnienie ograniczeń wynikających z ustanowienia w trybie przepisów szczególnych m. in. parku krajobrazowego.
4. W przepisach ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 99 poz. 1079 z późn. zm.), a w szczególności art. 13a ust. 4, który mówi, że „Ustalenia zawarte w planie ochrony są wiążące dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu”, a ponadto art. 47a, który po pierwsze: wyraźnie nakazuje ochronę walorów krajobrazowych, bez względu na to czy objęte zostały szczególnymi formami ochrony przyrody, czy nie; po drugie: zabrania wznoszenia obiektów budowlanych naruszających walory krajobrazowe lub uniemożliwiające do nich dostęp.
5. W przepisach zawartych w planie ochrony Zespołu Jurajskich Parków Krajobrazowych powołanym Rozporządzeniem Nr 6 Wojewody Krakowskiego z dnia 16 maja 1997 r. (Dz. U. woj. krakowskiego z dnia 5 czerwca 1997 r. Nr 18

poz. 113), zatwierdzonym Rozporządzeniem Nr 28 Wojewody Krakowskiego z dnia 15 października 1998 r. (Dz. Urz. Woj. Krakowskiego z dnia 22 października 1998 r. Nr 24 poz. 220), w którym to planie ustala się m. in., że obowiązującym kierunkiem działań jest również „...ochrona punktów widokowych ekspozycji czynnej i biernej oraz przedpola widokowego wszystkich dominant, a także powiązań widokowych dominant i subdominant. Ochrona polega na niewprowadzaniu zabudowy i innych barier widokowych...”.

6. W przepisach ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162 poz. 1568), gdzie art. 4, który stanowi, że „ochrona zabytków polega, w szczególności na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu zapewnienie warunków prawnych (...) umożliwiających trwale zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie”, art. 6 ust. 1 stanowi, że „ochronie i opiece podlegają, bez względu na stan zachowania zabytki nieruchome, będące w szczególności krajobrazami kulturowymi, układami urbanistycznymi”, art. 7, który stanowi, że jedną z form ochrony zabytków jest ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz art. 19 ust. 1 pkt 1 stanowi, że „w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się w szczególności ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia (...)”.

W przypadku omawianego zarzutu następuje ograniczenie prawa własności, ponieważ w myśl ustaleń projektu planu działka nr 176/11 nie została włączona do terenu zabudowy mieszkalnej MN 5.1. Utrzymanie tego ograniczenia ma na celu doprowadzenie do zgodności planu os. Salwator z w/w przepisami szczególnymi, odnoszącymi się przede wszystkim do ochrony i kształtowania ładu przestrzennego i krajobrazu, a także ochrony przyrody i środowiska. Plan jest również w tym względzie instrumentem realizacji przyjętej w Studium polityki przestrzennej. Rozpatrzono możliwość uwzględnienia zarzutu w aspekcie zapisu art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, który mówi o walorach ekonomicznych przestrzeni i prawie własności. Z uwagi jednak na opisany stan faktyczny Rada Miasta Krakowa uznała, że w rozważanym przypadku przesłanki merytoryczne w pełni przemawiają za odrzuceniem zarzutu.

Zgodnie z art. 33 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym „Plan miejscowy kształtuje wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności”, może więc wprowadzać ograniczenia w niezbędnym zakresie, jeżeli – tak jak w tym przypadku – zachodzi niesprzeczność tych rozstrzygnięć z Konstytucją RP, kodeksem cywilnym, oraz innymi przepisami. Prawo własności jest prawem fundamentalnym, ale nie jest prawem niewzruszalnym, gdyż w sytuacjach przewidzianych przepisami szczególnymi (np. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym) może zostać ograniczone. Poprzez uwzględnienie stanu faktycznego i stanu prawnego oraz związków pomiędzy nimi wykazano, iż ograniczenie sposobu zagospodarowania działek, wynikające z odrzucenia zarzutu, choć narusza interes prawny właściciela, nie powoduje stanu naruszenia prawa. Zostało podjęte w zgodzie z obowiązującym prawem

materialnym, poprzez właściwy organ w ramach prawidłowo przeprowadzonej procedury planistycznej. Rada Miasta Krakowa, odrzucając zarzut działała w sposób zgodny z prawem i nie nadużyła przysługującego jej na mocy art. 4 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym prawa. Rozważano również ewentualność uwzględnienia przedmiotowego zarzutu. Uznano jednak, że skutki tej decyzji wiązałyby się z przekreśleniem celu, dla którego postanowiono o potrzebie sporządzenia planu oraz powodowałyby niezgodność z przepisami szczególnymi, w tym również ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa oraz z planem ochrony parku krajobrazowego.

W związku z tym zarzutu Pani Zofii Bergel nie można uwzględnić.

I. Treść nieuwzględnionej przez Zarząd Miasta Krakowa części zarzutu.

Zarzut Pani Marii Ciastoń dotyczy działki nr 176/10 obr. 13 Krowodrza. W nieuwzględnionej przez Zarząd Miasta Krakowa części zarzutu Pani Maria Ciastoń wyraża sprzeciw wobec niewłączenia działki w granice terenu MN 5.1 – przeznaczonego pod zabudowę mieszkalną.

II. Uzasadnienie faktyczne odrzucenia nieuwzględnionej przez Zarząd Miasta Krakowa części zarzutu wniesionego przez Panią Marię Ciastoń

1. Zarzut wniesiony przez Panią Marię Ciastoń został szczegółowo zbadany w oparciu o materiał dowodowy, który obejmuje dokumenty formalne i merytoryczne związane ze sporządzeniem projektu planu, takie jak:
 - 1.1. Uchwała Nr XXI/153/99 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 maja 1999 r. o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Salwator,
 - 1.2. Komunikat w prasie oraz zawiadomienie o przystąpieniu do sporządzania planu,
 - 1.3. Zbiór wniosków złożonych do planu miejscowego,
 - 1.4. Materiały dokumentujące stan własności gruntów, obejmujące zaktualizowaną mapę zasadniczą oraz wypisy z rejestru gruntów,
 - 1.5. Materiały merytoryczne: inwentaryzacja urbanistyczna, dokumentacja fotograficzna, opracowania analityczne dotyczące stanu istniejącego i uwarunkowań z nich wynikających, geodezyjne przekroje wysokościowe wykonane dla wybranych terenów („Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego os. Salwator” - opracowanie z 2000r. – tekst z częścią graficzną),
 - 1.6. Koncepcja projektu planu miejscowego (opracowanie z 2000 r. – część tekstowa i graficzna) poddana zaopiniowaniu przez Komisję Planowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska Rady Miasta Krakowa (opinia pozytywna),
 - 1.7. Projekt planu miejscowego wraz z prognozą wpływu ustaleń planu na środowisko (część tekstowa i graficzna) poddany zaopiniowaniu przez Komisję Planowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska Rady Miasta Krakowa (opinia pozytywna), uzgodniony z właściwymi organami i instytucjami oraz wyłożony do publicznego wglądu,
 - 1.8. Dowody wymaganych ogłoszeń i zawiadomień, uzgodnień projektu planu miejscowego, wyłożenia do publicznego wglądu, rozpatrywania i rozstrzygnięcia przez Zarząd Miasta Krakowa złożonych protestów i zarzutów,
 - 1.9. Materiał dowodowy uzupełnia także obowiązujący do dnia 31.12.2002r. miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa uchwalony uchwałą Nr VII/58/94 Rady Miasta Krakowa z dnia 16.11.1994 r. (Dz. Urz. Woj. Krak. Nr 24 poz. 108 z późn. zm.).
 - 1.10. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa, zatwierdzone uchwałą Nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 kwietnia 2003 r.

- 1.11. Zarządzenie Nr 730/2003 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 23.05.2003 r. w sprawie zbadania spójności rozwiązań projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „Salwator” z polityką przestrzenną Miasta określoną w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa.
 - 1.12. Decyzja Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nr A-1124 z dnia 9.06.2003r. w sprawie wpisania Alei Waszyngtona do rejestru zabytków nieruchomych.
2. Na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego ustalono następujący stan faktyczny:
- 2.1. W roku 1999 Miasto Kraków przystąpiło do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Salwator. Sporządzony projekt planu został pozytywnie zaopiniowany i uzgodniony z właściwymi organami administracji publicznej i instytucjami (szczególnie uzgodnienia Zarządu Jurajskich Parków Krajobrazowych, Wojewódzkiego i Miejskiego Konserwatora Zabytków, a także opinie Rady Dzielnicy VII i lokalnych organizacji społecznych pozytywnie oceniły projekt planu), a następnie wyłożony do publicznego wglądu. Wniesione zarzuty i protesty zostały rozpatrzone przez Zarząd Miasta Krakowa w ustawowo przewidzianym czasie, wśród nich również pismo wniesione przez Panią Marię Ciastoń. W czasie rozpatrywania przez Zarząd Miasta Krakowa protestów i zarzutów działka o numerze 176/10 obr. 13 Krowodrza nie występowała w ewidencji gruntów (ujęta była jedynie w projekcie podziału działki nr 176/8 obr. 13 Krowodrza). W związku z powyższym Zarząd w swoim rozstrzygnięciu odniósł się do działki nr 176/8.
 - 2.2. Biorąc pod uwagę położenie i otoczenie działki oraz terenów sąsiednich, a także przyjęte cele planu i założenia odnośnie kształtowania przestrzeni Salwatora, Zarząd Miasta Krakowa postanowił, że szczegółowe ustalenia planu utrzymają dotychczasowy (zgodnie z obowiązującym wówczas planem ogólnym) charakter i użytkowanie omawianych terenów. Obszar, w którym znajdują się działki wydzielone z działki nr 176/8 przeznaczono pod tereny otwarte (ZO 1), ograniczając tym samym możliwość jego zabudowy.
 - 2.3. W efekcie tego Zarząd Miasta Krakowa, działając w ramach kompetencji przyznanych ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym, rozpatrzył pismo jako protest i postanowił o uwzględnieniu części dotyczącej wyznaczeniu zbyt dużej strefy sanitarnej od cmentarza, pozostała część została nieuwzględniona.
 - 2.4. Uchwałą Nr CXXI/1132/02 Rady Miasta Krakowa z dnia 25.09.2002 r. protest Pani Ciastoń został odrzucony. Zainteresowana wniosła do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę na przywołaną powyżej uchwałę. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 27.05.2003r. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały Nr CXXI/1132/02 w zakresie paragrafu dotyczącego Zainteresowanej, ze względu na nieprawidłową kwalifikację wystąpienia jako protestu, a nie jako zarzutu. Opierając się na rozstrzygnięciu NSA, po powtórnej, kompleksowej analizie urbanistycznej, która potwierdziła konieczność ochrony analizowanego terenu i zachowania go w stanie niezabudowanym, Prezydent Miasta Krakowa, kierując wystąpienie Pani Ciastoń do ostatecznego rozstrzygnięcia przez Radę Miasta Krakowa, zmienił jego kwalifikację na zarzut.

3. Nieuwzględniona część zarzutu Pani Marii Ciastoń dotyczy niewłączenia działki nr 176/10 obr. 13 Krowodrza w granice terenu MN 5.1 – przeznaczonego pod zabudowę mieszkalną. Jako uzasadnienie swojego zarzutu podaje, że działka od lat zagospodarowana jest jako sad i ogród. Sąsiedztwo działki z istniejącym domem mieszkalnym – zdaniem Pani Marii Ciastoń – przemawia za włączeniem działki do terenów budowlanych.
4. Rada Miasta Krakowa, rozpatrując treść omawianej części zarzutu wzięła pod uwagę następujące okoliczności:
 - 4.1. Działka nr 176/10 jest niezabudowana. Usytuowana jest w bezpośrednim sąsiedztwie Alei Waszyngtona, w kompleksie terenów otwartych, rozciągających się wzdłuż tej alei, od Wzgórza Św. Bronisławy do Kopca Kościuszki i dalej w kierunku Lasu Wolskiego. Obszar ten – użytkowany jako sady, ogrody, łąki - stanowi podstawowy element systemu przyrodniczego miasta – tzw. „zachodni klin zieleni” i pełni kluczową rolę w ochronie środowiska miasta i kształtowaniu powiązań ekologicznych.
 - 4.2. Wg ustaleń projektu planu os. Salwator teren MN 5.1 to enklawa zabudowy mieszkalnej w strefie ogrodów, gdzie podstawowym przeznaczeniem gruntów jest adaptacja i wymiana istniejącej zabudowy. Wyznaczenie terenu MN.5.1 związane jest jedynie z usankcjonowaniem istniejącego zespołu tradycyjnej zabudowy o charakterze zagrodowym - tzw. „Zaścianka” - w celu ustalenia zasad modernizacji i przekształceń istniejącej w tym miejscu substancji. Nie jest to wyznaczenie nowego terenu budowlanego, a jedynie utrwalenie istniejącego użytkowania. W założeniach do projektu planu przyjęto zasadę nieposzerzenia zasięgu dotychczasowych terenów budowlanych, dlatego włączenie działki nr 176/10 do terenu MN.1.5, a poprzez to rozszerzenie zespołu zabudowy „Zaścianka” nie jest uzasadnione. Z tego m.in. względu położone w sąsiedztwie „Zaścianka” niezabudowane działki (w tym również działka Pani Ciastoń) zostały w projekcie planu utrzymane jako tereny otwarte z zakazem realizacji na nich nowej zabudowy. Takie ustalenie jest konsekwencją przyjęcia i realizacji celów, dla jakich plan został sporządzony, oraz wytycznych, uzgodnień i opinii uzyskanych w trakcie procedury planistycznej.
 - 4.3. Działka nr 176/10 położona jest przy alei o unikalnym charakterze, będącej tradycyjnym traktem spacerowym i terenem rekreacji o znaczeniu ogólnomiejskim, należy do terenu stanowiącego ważny element krajobrazu miasta. Otoczeniem Alei Waszyngtona były zawsze tereny zielone i ten kierunek zagospodarowania jest nadal w pełni uzasadniony, co potwierdzone zostało treścią złożonych wniosków i uzgodnień projektu planu. Ponadto Aleja Waszyngtona została wpisana decyzją Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków do rejestru zabytków nieruchomych. W uzasadnieniu do tej decyzji napisano: „Wpis do rejestru zabytków Alei Waszyngtona dopełnia ochronę konserwatorską wyjątkowego w skali Krakowa zespołu historyczno-krajobrazowego. Odcinek drogi określany jako Aleja Waszyngtona wyróżnia się w ciągu drogowym biegnącym grzbietem wzgórza tym, że ma ściśle alejowy charakter w otoczeniu zielonym (polnym, bez zabudowy)”. Dla utrzymania wartości, które zadecydowały o objęciu ochroną prawną Alei, wymagane jest zachowanie dotychczasowego, niezabudowanego charakteru Alei oraz jej otoczenia.

- 4.4. Z wyżej opisanych powodów we wszystkich dotychczasowych planach tereny otaczające Aleję Waszyngtona zawsze były chronione przed zabudową. Również w obowiązującym do dnia 31.12.2002r. miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa rozpatrywany teren przeznaczony był pod zielen publiczną (ZP) i plan dla os. Salwator podtrzymuje ustalenia w tym względzie. W całym obszarze objętym omawianym projektem planu nie przewidziano wyznaczenia nowych terenów budowlanych.
- 4.5. W dniu 16.04.2003 Rada Miasta Krakowa uchwaliła Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa (uchwała Nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa). Zgodnie z wymogami ustawowymi została zbadana i stwierdzona spójność omawianego planu ze Studium.
- 4.6. W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa, omawiany teren został objęty strefą ochrony wartości kulturowych. Strefa ta wyznaczona została w celu zachowania wyjątkowych walorów kulturowych istniejących układów urbanistycznych, zespołów zabudowy, pojedynczych obiektów architektonicznych i założeń zieleni, a także kształtowania nowych, wartościowych składników środowiska kulturowego. W ramach strefy wyróżniono kategorie ochrony, między innymi kategorię dominacji, do której należy omawiany teren, obejmującą zespoły i obiekty kulturowe o najwyższych i wysokich wartościach, zachowane w układzie i substancji, gdzie głównymi działaniami jest ekspozycja i ochrona zasobów. Wśród kierunków działań przeważa konserwacja i remonty. Występuje ograniczona możliwość nowych kreacji architektonicznych - pojedynczych obiektów - podporządkowanych układowi urbanistycznemu i lokalnemu kontekstowi zabytkowemu.
5. Ponadto w związku z treścią złożonego zarzutu, kwestionującego ustalenia zawarte w projekcie planu, naruszające interes prawny właściciela i ograniczające jego dotychczasowe uprawnienia w odniesieniu do działki nr 176/10, Rada Miasta musiała ustosunkować się nie tylko do szczegółowych rozwiązań planistycznych, dotyczących przedmiotowej działki, ale również odnoszących się do całokształtu ustaleń planu. Zarzut - mimo, że jest indywidualnym środkiem prawnym przysługującym określonym podmiotom w trakcie procesu planistycznego - winien być rozpatrywany w nawiązaniu do całego projektu planu: jego podstawowych celów, założeń i skutków rozwiązań. W uzasadnieniu do uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu os. Salwator napisano: „W większości przypadków plan ogólny jest dokumentem o wystarczającej regulacji. Są jednak rejonny miasta, które ze względu na swoją specyfikę, położenie w obszarach ochronnych, szczególnie cennych przyrodniczo czy krajobrazowo – powinny mieć regulacje w sferze zagospodarowania przestrzennego znacznie pogłębione (uszczegółowione) w stosunku do planu ogólnego. Do takich rejonów należy m. in. Salwator położony w obszarze Bielańsko – Tynieckiego Parku Krajobrazowego (utworzonego na mocy przepisów szczególnych) posiadających cenne walory przyrodnicze, krajobrazowe i kulturowe (...), które należałoby bezwzględnie chronić niekiedy przed zabudową w ogóle...”. W załączniku do umowy z wykonawcą planu zostały zapisane szczegółowe wymagania, wśród których również zapis mówiący, że „Podejmowany

projekt planu miejscowego ma precyzować i uściślić zasady kształtowania przestrzeni na tym obszarze, z uwzględnieniem istniejących uwarunkowań, interesów właścicieli oraz interesu publicznego, jakim jest ochrona i prawidłowe wykorzystanie wyjątkowych wartości opracowywanego terenu”.

Rozważono zatem czy ustalenia projektu planu, regulujące w sposób bardziej szczegółowy, niż obowiązujący do dnia 31.12.2002r. plan ogólny, zasady zabudowy i zagospodarowania terenów, mają wystarczające uzasadnienie merytoryczne, czy są prawidłową i skuteczną regulacją, a także czy wymagają korekty. W wyniku powyższego rozpoznania ustalono, że w całym obszarze planu konsekwentnie zastosowano zapisy dotyczące ochrony krajobrazu terenów położonych pomiędzy Salwatozem a Kopcem Kościuszki, zgodnie z wymaganiami ustaw szczególnych. W ocenie Rady Miasta Krakowa jest to rozwiązanie prawidłowe i zgodne z zasadami kształtowania ładu przestrzennego, służące zasadniczemu celowi sporządzenia planu dla osiedla Salwator, czyli ochronie jego unikalnych wartości przyrodniczych, kulturowych i krajobrazowych.

6. Złożony zarzut został również rozpatrzony w kontekście relacji interesu prawnego właściciela, wynikającego z prawa własności terenu i interesu publicznego, jakim jest kształtowanie ładu przestrzennego, ochrona przyrody, krajobrazu, a także ochrona dóbr kultury. Ze względu na zaistniały konflikt pomiędzy interesem właściciela działki, a interesem publicznym, konieczne przy rozstrzygnięciu przez Radę Miasta Krakowa jest rozpatrzenie obydwu interesów, z uwzględnieniem stanu faktycznego i stanu prawnego oraz zachodzących pomiędzy nimi relacji. Analizując te zagadnienia stwierdzono, że ograniczenie uprawnień właściciela nie jest związane z naruszeniem prawa, a uwzględnienie ochrony interesu publicznego zostało podjęte zgodnie z kompetencjami określonymi w prawie, bez nadużycia władztwa planistycznego.

III. Uzasadnienie prawne odrzucenia zarzutu wniesionego przez Panią Marię Ciastoń

Główną podstawą prawną rozstrzygnięcia złożonego zarzutu (w związku z art.85 ust.2 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - Dz. U. Nr 80, poz. 717) jest przepis art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.) stanowiący, że „o uwzględnieniu bądź odrzuceniu zarzutu rozstrzyga rada gminy w drodze uchwały, zawierającej uzasadnienie faktyczne i prawne”. Przepis ten obowiązuje Radę Miasta do rozpatrzenia zarzutu, ale nie zobowiązuje do jego uwzględnienia. W oparciu o ten przepis Rada Miasta może odrzucić zarzut, naruszając interes prawny właściciela, jeżeli nie spowoduje to naruszenia prawa, a okoliczności faktyczne uzasadniają takie rozstrzygnięcie. Na podstawie rozpoznanego szczegółowo stanu faktycznego i przepisów prawa materialnego pozostających w związku z opisanym stanem faktycznym Rada Miasta Krakowa uznała, że decyzją właściwą jest odrzucenie zarzutu i pozostawienie w odniesieniu do przedmiotowej działki szczegółowych ustaleń planu os. Salwator.

Sposób rozstrzygnięcia znajduje uzasadnienie w następujących przepisach:

1. W przepisach ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.), które wśród wielu zadań własnych gminy wyliczają zagadnienia dotyczące ładu przestrzennego a także ochrony środowiska i przyrody (art. 7 ust. 1 pkt 1), a jednym z podstawowych sposobów realizacji tych zadań jest sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.
2. W przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 15 poz. 139 z późn. zm.), w szczególności art. 1 ust. 2 pkt 1, 2, 3 i 4 nakazujące uwzględnianie w zagospodarowaniu przestrzennym wymagań: ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury, walorów krajobrazowych, wymagań ochrony środowiska przyrodniczego, ochrony dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury. Ponadto art. 10 ust. 1 pkt 1 i 8, nakazujące w zależności od potrzeb: ustalenie przeznaczenia terenów, zasad ich zagospodarowania, a także szczegółowe warunki zagospodarowania terenów, w tym zakaz zabudowy, wynikające z potrzeb ochrony środowiska przyrodniczego, zasobów wody i zdrowia ludzi, prawidłowego gospodarowania zasobami przyrody oraz ochrony gruntów rolnych i leśnych.
3. W przepisach ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62 poz. 627 z późn. zm.), w szczególności art. 72 ust. 1 pkt 3, nakazujący zapewnienie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, pkt 5, nakazujący zapewnienie ochrony walorów krajobrazowych środowiska oraz art. 73 ust. 1 pkt 1, nakazujący uwzględnienie ograniczeń wynikających z ustanowienia w trybie przepisów szczególnych m. in. parku krajobrazowego.
4. W przepisach ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 99 poz. 1079 z późn. zm.), a w szczególności art. 13a ust. 4, który mówi, że „Ustalenia zawarte w planie ochrony są wiążące dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu”, a ponadto art. 47a, który po pierwsze: wyraźnie nakazuje ochronę walorów krajobrazowych, bez względu na to czy objęte zostały szczególnymi formami ochrony przyrody, czy nie; po drugie: zabrania wznoszenia obiektów budowlanych naruszających walory krajobrazowe lub uniemożliwiający do nich dostęp.
5. W przepisach zawartych w planie ochrony Zespołu Jurajskich Parków Krajobrazowych powołanym Rozporządzeniem Nr 6 Wojewody Krakowskiego z dnia 16 maja 1997 r. (Dz. U. woj. krakowskiego z dnia 5 czerwca 1997 r. Nr 18 poz. 113), zatwierdzonym Rozporządzeniem Nr 28 Wojewody Krakowskiego z dnia 15 października 1998 r. (Dz. Urz. Woj. Krakowskiego z dnia 22 października 1998 r. Nr 24 poz. 220), w którym to planie ustala się m. in., że obowiązującym kierunkiem działań jest również „...ochrona punktów widokowych ekspozycji czynnej i biernej oraz przedpola widokowego wszystkich dominant, a także powiązań widokowych dominant i subdominant. Ochrona polega na niewprowadzaniu zabudowy i innych barier widokowych...”.

6. W przepisach ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162 poz. 1568), gdzie art. 4, który stanowi, że „ochrona zabytków polega, w szczególności na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu zapewnienie warunków prawnych (...) umożliwiających trwale zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie”, art. 6 ust. 1 stanowi, że „ochronie i opiece podlegają, bez względu na stan zachowania zabytki nieruchome, będące w szczególności krajobrazami kulturowymi, układami urbanistycznymi”, art. 7, który stanowi, że jedną z form ochrony zabytków jest ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz art. 19 ust. 1 pkt 1 stanowi, że „w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się w szczególności ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia (...)”.

W przypadku omawianego zarzutu następuje ograniczenie prawa własności, ponieważ w myśl ustaleń projektu planu działka nr 176/10 nie została włączona do terenu zabudowy mieszkalnej MN 5.1. Utrzymanie tego ograniczenia ma na celu doprowadzenie do zgodności planu os. Salwator z w/w przepisami szczególnymi, odnoszącymi się przede wszystkim do ochrony i kształtowania ładu przestrzennego i krajobrazu, a także ochrony przyrody i środowiska. Plan jest również w tym względzie instrumentem realizacji przyjętej w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa polityki przestrzennej. Rozpatrzono możliwość uwzględnienia zarzutu w aspekcie zapisu art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, który mówi o walorach ekonomicznych przestrzeni i prawie własności. Z uwagi jednak na opisany stan faktyczny Rada Miasta Krakowa uznała, że w rozważanym przypadku przesłanki merytoryczne w pełni przemawiają za odrzuceniem zarzutu.

Zgodnie z art. 33 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym „Plan miejscowy kształtuje wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności”, może więc wprowadzać ograniczenia w niezbędnym zakresie, jeżeli – tak jak w tym przypadku – zachodzi niesprzeczność tych rozstrzygnięć z Konstytucją RP, kodeksem cywilnym, oraz innymi przepisami. Prawo własności jest prawem fundamentalnym, ale nie jest prawem niewzruszalnym, gdyż w sytuacjach przewidzianych przepisami szczególnymi (np. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym) może zostać ograniczone. Poprzez uwzględnienie stanu faktycznego i stanu prawnego oraz związków pomiędzy nimi wykazano, iż ograniczenie sposobu zagospodarowania działek, wynikające z odrzucenia zarzutu, choć narusza interes prawny właściciela, nie powoduje stanu naruszenia prawa. Zostało podjęte w zgodzie z obowiązującym prawem materialnym, poprzez właściwy organ w ramach prawidłowo przeprowadzonej procedury planistycznej. Rada Miasta Krakowa, odrzucając zarzut działała w sposób zgodny z prawem i nie nadużyła przysługującego jej na mocy art. 4 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym prawa. Rozważano również ewentualność uwzględnienia przedmiotowego zarzutu. Uznano jednak, że skutki tej decyzji wiązałyby się z przekreśleniem celu, dla którego postanowiono o potrzebie sporządzenia planu oraz powodowałyby niezgodność z przepisami szczególnymi, w tym również ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa oraz z planem ochrony parku krajobrazowego. W związku z tym zarzutu Pani Marii Ciastoń nie można uwzględnić.

I. Treść zarzutu.

Zarzut Pani Iwony Setera dotyczy działki nr 176/15 obr. 13 Krowodrza. Pani Iwona Setera wyraża sprzeciw wobec pominięcia w projekcie planu os. Salwator działki nr 176/15 i wnioskuje o włączenie działki w granice terenu przeznaczonego pod zabudowę mieszkalną.

II. Uzasadnienie faktyczne odrzucenia zarzutu wniesionego przez Panią Iwonę Setera

1. Zarzut wniesiony przez Panią Iwonę Setera został szczegółowo zbadany w oparciu o materiał dowodowy, który obejmuje dokumenty formalne i merytoryczne związane ze sporządzeniem projektu planu, takie jak:
 - 1.1. Uchwała Nr XXI/153/99 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 maja 1999 r. o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Salwator,
 - 1.2. Komunikat w prasie oraz zawiadomienie o przystąpieniu do sporządzania planu,
 - 1.3. Zbiór wniosków złożonych do planu miejscowego,
 - 1.4. Materiały dokumentujące stan własności gruntów, obejmujące zaktualizowaną mapę zasadniczą oraz wypisy z rejestru gruntów,
 - 1.5. Materiały merytoryczne: inwentaryzacja urbanistyczna, dokumentacja fotograficzna, opracowania analityczne dotyczące stanu istniejącego i uwarunkowań z nich wynikających, geodezyjne przekroje wysokościowe wykonane dla wybranych terenów („Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego os. Salwator” - opracowanie z 2000 r. – tekst z częścią graficzną),
 - 1.6. Koncepcja projektu planu miejscowego (opracowanie z 2000 r. – część tekstowa i graficzna) poddana zaopiniowaniu przez Komisję Planowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska Rady Miasta Krakowa (opinia pozytywna),
 - 1.7. Projekt planu miejscowego wraz z prognozą wpływu ustaleń planu na środowisko (część tekstowa i graficzna) poddany zaopiniowaniu przez Komisję Planowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska Rady Miasta Krakowa (opinia pozytywna), uzgodniony z właściwymi organami i instytucjami oraz wyłożony do publicznego wglądu,
 - 1.8. Dowody wymaganych ogłoszeń i zawiadomień, uzgodnień projektu planu miejscowego, wyłożenia do publicznego wglądu, rozpatrywania i rozstrzygnięcia przez Zarząd Miasta Krakowa złożonych protestów i zarzutów,
 - 1.9. Materiał dowodowy uzupełnia także obowiązujący do dnia 31.12.2002 r. miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa uchwalony uchwałą Nr VII/58/94 Rady Miasta Krakowa z dnia 16.11.1994 r. (Dz. Urz. Woj. Krak. Nr 24 poz. 108 z późn. zm.).
 - 1.10. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa, zatwierdzone uchwałą Nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 kwietnia 2003 r.

- 1.11. Zarządzenie Nr 730/2003 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 23.05.2003 r. w sprawie zbadania spójności rozwiązań projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „Salwator” z polityką przestrzenną Miasta określoną w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa.
- 1.12. Decyzja Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nr A-1124 z dnia 9.06.2003 r. w sprawie wpisania Alei Waszyngtona do rejestru zabytków nieruchomych.
2. Na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego ustalono następujący stan faktyczny:
 - 2.1. W roku 1999 Miasto Kraków przystąpiło do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Salwator. Sporządzony projekt planu został pozytywnie zaopiniowany i uzgodniony z właściwymi organami administracji publicznej i instytucjami (szczególnie uzgodnienia Zarządu Jurajskich Parków Krajobrazowych, Wojewódzkiego i Miejskiego Konserwatora Zabytków, a także opinie Rady Dzielnicy VII i lokalnych organizacji społecznych pozytywnie oceniły projekt planu), a następnie wyłożony do publicznego wglądu. Wniesione zarzuty i protesty zostały rozpatrzone przez Zarząd Miasta Krakowa w ustawowo przewidzianym czasie, wśród nich również pismo wniesione przez Panią Iwonę Setera. W czasie rozpatrywania przez Zarząd Miasta Krakowa protestów i zarzutów działka o numerze 176/15 obr. 13 Krowodrza nie występowała w ewidencji gruntów (ujęta była jedynie w projekcie podziału działki nr 176/8 obr. 13 Krowodrza). W związku z powyższym Zarząd w swoim rozstrzygnięciu odniósł się do działki nr 176/8.
 - 2.2. Biorąc pod uwagę położenie i otoczenie działki oraz terenów sąsiednich, a także przyjęte cele planu i założenia odnośnie kształtowania przestrzeni Salwatora, Zarząd Miasta Krakowa postanowił, że szczegółowe ustalenia planu utrzymają dotychczasowy (zgodnie z obowiązującym wówczas planem ogólnym) charakter i użytkowanie omawianych terenów. Obszar, w którym znajdują się działki wydzielone z działki nr 176/8 przeznaczono pod tereny otwarte (ZO 1), ograniczając tym samym możliwość jego zabudowy. W efekcie tego Zarząd Miasta Krakowa, działając w ramach kompetencji przyznanych ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym, rozpatrzył pismo jako protest i postanowił o jego nieuwzględnieniu. Opierając się na rozstrzygnięciu Naczelnego Sądu Administracyjnego (sygn. IISA/Kr-378/03) Prezydent Miasta Krakowa, przygotowując projekt rozstrzygnięcia wystąpienia Pani Iwony Setera przez Radę Miasta Krakowa zmienił jego kwalifikację na zarzut i skierował do ostatecznego rozstrzygnięcia przez Radę Miasta Krakowa.
3. Zarzut Pani Iwony Setera dotyczy działki nr 176/15 obr. 13 Krowodrza. Pani Iwona Setera wyraża sprzeciw wobec pominięcia w projekcie planu os. Salwator działki nr 176/15 i wnioskuje o jej włączenie w granice terenu przeznaczonego pod zabudowę mieszkalną. Jako uzasadnienie podaje fakt, że działka znajduje się w ciągu ulic Malczewskiego i Zaścianek, poza strefą ochronną cmentarza.
4. Rada Miasta Krakowa, rozpatrując treść zarzutu wzięła pod uwagę następujące okoliczności:

Działka nr 176/15 znajduje się poza obszarem opracowania planu. Granice planu zostały określone w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego os. Salwator. Włączenie omawianej działki w obszar opracowania, a co za tym idzie korekta tych granic wymagałaby ponownego rozpoczęcia procedury planistycznej, co - w sytuacji ukończonego już projektu planu - wiązałoby się z poniesieniem kolejnych nakładów finansowych i odsunęłoby możliwość jego uchwalenia o następne lata. Z tych powodów prace nad planem os. Salwator będą kontynuowane w dotychczasowych granicach. W związku z powyższym zarzut Pani Iwony Setera uznaje się za bezzasadny, gdyż nie dotyczy ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Salwator. Omawiany plan nie dokonuje żadnych ustaleń w odniesieniu do działki nr 176/15, dlatego ustalenia tego planu nie naruszają interesu prawnego właścicielki działki.

5. Złożony zarzut został również rozpatrzony w kontekście relacji interesu prawnego właściciela, wynikającego z prawa własności terenu i interesu publicznego, jakim jest kształtowanie ładu przestrzennego, ochrona przyrody, krajobrazu, a także ochrona dóbr kultury. Analizując te zagadnienia stwierdzono, że ustalenia planu osiedla Salwator nie naruszają interesu prawnego właścicielki terenu, gdyż działka leży poza terenem opracowania.

III. Uzasadnienie prawne odrzucenia zarzutu wniesionego przez Panią Iwonę Setera

Główną podstawą prawną rozstrzygnięcia złożonego zarzutu (w związku z art.85 ust.2 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - Dz. U. Nr 80, poz. 717) jest przepis art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.) stanowiący, że „o uwzględnieniu bądź odrzuceniu zarzutu rozstrzyga rada gminy w drodze uchwały, zawierającej uzasadnienie faktyczne i prawne”. Przepis ten obliguje Radę Miasta do rozpatrzenia zarzutu, ale nie zobowiązuje do jego uwzględnienia. W oparciu o ten przepis Rada Miasta może odrzucić zarzut, naruszając interes prawny właściciela, jeżeli nie spowoduje to naruszenia prawa, a okoliczności faktyczne uzasadniają takie rozstrzygnięcie. Na podstawie rozpoznanego szczegółowo stanu faktycznego i przepisów prawa materialnego pozostających w związku z opisanym stanem faktycznym Rada Miasta Krakowa uznała, że decyzją właściwą jest odrzucenie zarzutu.

Sposób rozstrzygnięcia znajduje uzasadnienie w następujących przepisach:

1. W przepisach ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.), które wśród wielu zadań własnych gminy wyliczają zagadnienia dotyczące ładu przestrzennego a także ochrony środowiska i przyrody (art. 7 ust. 1 pkt 1), a jednym z podstawowych sposobów realizacji tych zadań jest sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.
2. W przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 15 poz. 139 z późn. zm.), w szczególności art. 12 ust. 1 stanowiący, iż rada gminy w drodze uchwały o przystąpieniu do sporządzaniu planu określa granice obszaru objętego planem, a także art. 1 ust. 2 pkt 1, 2, 3 i 4

nakazujące uwzględnianie w zagospodarowaniu przestrzennym wymagań: ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury, walorów krajobrazowych, wymagań ochrony środowiska przyrodniczego, ochrony dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury. Ponadto art. 10 ust. 1 pkt 1 i 8, nakazujące w zależności od potrzeb: ustalenie przeznaczenia terenów, zasad ich zagospodarowania, a także szczegółowe warunki zagospodarowania terenów, w tym zakaz zabudowy, wynikające z potrzeb ochrony środowiska przyrodniczego, zasobów wody i zdrowia ludzi, prawidłowego gospodarowania zasobami przyrody oraz ochrony gruntów rolnych i leśnych.

3. W przepisach ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162 poz. 1568), w której art. 19 ust. 1 pkt 1 stanowi, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się w szczególności ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia.

W przypadku omawianego zarzutu nie następuje ograniczenie prawa własności ani naruszenie interesu prawnego, ponieważ działka nr 176/15 znajduje się poza obszarem opracowania planu.

Rozstrzygnięcie zostało podjęte w zgodzie z obowiązującym prawem materialnym, poprzez właściwy organ w ramach prawidłowo przeprowadzonej procedury planistycznej. Rada Miasta Krakowa, odrzucając zarzut działała w sposób zgodny z prawem i nie nadużyła przysługującego jej na mocy art. 4 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym prawa.

W związku z powyższym zarzutu Pani Iwony Setera nie można uwzględnić.

I. Treść zarzutu.

Zarzut Pana Jana Setery dotyczy działki nr 176/12 obr. 13 Krowodrza. Pan Jan Setera wyraża sprzeciw wobec objęcia działki strefą terenów otwartych (ZO1) i niewłączenia działki w granice terenu MN 5.1 – przeznaczonego pod zabudowę mieszkalną.

II. Uzasadnienie faktyczne odrzucenia zarzutu wniesionego przez Pana Jana Seterę

1. Zarzut wniesiony przez Pana Jana Seterę został szczegółowo zbadany w oparciu o materiał dowodowy, który obejmuje dokumenty formalne i merytoryczne związane ze sporządzeniem projektu planu, takie jak:
 - 1.1. Uchwała Nr XXI/153/99 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 maja 1999 r. o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Salwator,
 - 1.2. Komunikat w prasie oraz zawiadomienie o przystąpieniu do sporządzania planu,
 - 1.3. Zbiór wniosków złożonych do planu miejscowego,
 - 1.4. Materiały dokumentujące stan własności gruntów, obejmujące zaktualizowaną mapę zasadniczą oraz wypisy z rejestru gruntów,
 - 1.5. Materiały merytoryczne: inwentaryzacja urbanistyczna, dokumentacja fotograficzna, opracowania analityczne dotyczące stanu istniejącego i uwarunkowań z nich wynikających, geodezyjne przekroje wysokościowe wykonane dla wybranych terenów („Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego os. Salwator” - opracowanie z 2000r. – tekst z częścią graficzną),
 - 1.6. Koncepcja projektu planu miejscowego (opracowanie z 2000 r. – część tekstowa i graficzna) poddana zaopiniowaniu przez Komisję Planowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska Rady Miasta Krakowa (opinia pozytywna),
 - 1.7. Projekt planu miejscowego wraz z prognozą wpływu ustaleń planu na środowisko (część tekstowa i graficzna) poddany zaopiniowaniu przez Komisję Planowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska Rady Miasta Krakowa (opinia pozytywna), uzgodniony z właściwymi organami i instytucjami oraz wyłożony do publicznego wglądu,
 - 1.8. Dowody wymaganych ogłoszeń i zawiadomień, uzgodnień projektu planu miejscowego, wyłożenia do publicznego wglądu, rozpatrywania i rozstrzygnięcia przez Zarząd Miasta Krakowa złożonych protestów i zarzutów,
 - 1.9. Materiał dowodowy uzupełnia także obowiązujący do dnia 31.12.2002 r. miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa uchwalony uchwałą Nr VII/58/94 Rady Miasta Krakowa z dnia 16.11.1994 r. (Dz. Urz. Woj. Krak. Nr 24 poz. 108 z późn. zm.).
 - 1.10. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa, zatwierdzone uchwałą Nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 kwietnia 2003 r.
 - 1.11. Zarządzenie Nr 730/2003 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 23.05.2003 r. w sprawie zbadania spójności rozwiązań projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „Salwator” z polityką przestrzenną Miasta określoną w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa.

- 1.12. Decyzja Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nr A-1124 z dnia 9.06.2003r. w sprawie wpisania Alei Waszyngtona do rejestru zabytków nieruchomych.
2. Na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego ustalono następujący stan faktyczny:
 - 2.1. W roku 1999 Miasto Kraków przystąpiło do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Salwator. Sporządzony projekt planu został pozytywnie zaopiniowany i uzgodniony z właściwymi organami administracji publicznej i instytucjami (szczególnie uzgodnienia Zarządu Jurajskich Parków Krajobrazowych, Wojewódzkiego i Miejskiego Konserwatora Zabytków, a także opinie Rady Dzielnicy VII i lokalnych organizacji społecznych pozytywnie oceniły projekt planu), a następnie wyłożony do publicznego wglądu. Wniesione zarzuty i protesty zostały rozpatrzone przez Zarząd Miasta Krakowa w ustawowo przewidzianym czasie, wśród nich również pismo wniesione przez Pana Jana Seterę. W czasie rozpatrywania przez Zarząd Miasta Krakowa protestów i zarzutów działka o numerze 176/12 obr. 13 Krowodrza nie występowała w ewidencji gruntów (ujęta była jedynie w projekcie podziału działki nr 176/8 obr. 13 Krowodrza). W związku z powyższym Zarząd w swoim rozstrzygnięciu odniósł się do działki nr 176/8.
 - 2.2. Biorąc pod uwagę położenie i otoczenie działki oraz terenów sąsiednich, a także przyjęte cele planu i założenia odnośnie kształtowania przestrzeni Salwatora, Zarząd Miasta Krakowa postanowił, że szczegółowe ustalenia planu utrzymają dotychczasowy (zgodnie z obowiązującym wówczas planem ogólnym) charakter i użytkowanie omawianych terenów. Obszar, w którym znajdują się działki wydzielone z działki nr 176/8 przeznaczono pod tereny otwarte (ZO 1), ograniczając tym samym możliwość jego zabudowy. W efekcie tego Zarząd Miasta Krakowa, działając w ramach kompetencji przyznanych ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym, rozpatrzył pismo jako protest i postanowił o jego nieuwzględnieniu.
 - 2.3. Uchwałą Nr CXXI/1132/02 Rady Miasta Krakowa z dnia 25.09.2002 r. protest Pana Setery został odrzucony. Zainteresowany wniósł do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę na przywołaną powyżej uchwałę. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 27.05.2003r. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały Nr CXXI/1132/02 w zakresie paragrafu dotyczącego Zainteresowanego, ze względu na nieprawidłową kwalifikację wystąpienia jako protestu, a nie jako zarzutu. Opierając się na rozstrzygnięciu NSA, po powtórnej, kompleksowej analizie urbanistycznej, która potwierdziła konieczność ochrony analizowanego terenu i zachowania go w stanie niezabudowanym, Prezydent Miasta Krakowa, kierując wystąpienie Pana Setery do ostatecznego rozstrzygnięcia przez Radę Miasta Krakowa, zmienił jego kwalifikację na zarzut.
3. Zarzut Pana Jana Setery dotyczy sprzeciwu wobec objęcia działki strefą terenów otwartych (ZO1) i niewłączenia działki w granice terenu MN 5.1 – przeznaczonego pod zabudowę mieszkalną. Jako uzasadnienie swego zarzutu Pan Setera podaje, że działka od lat zagospodarowana jest jako sad i ogród. Sąsiedztwo z istniejącym domem mieszkalnym – zdaniem Pana Jana Setery – przemawia za włączeniem działki do terenów budowlanych.

4. Rada Miasta Krakowa, rozpatrując treść zarzutu wzięła pod uwagę następujące okoliczności:
 - 4.1. Działka nr 176/12 jest niezabudowana. Usytuowana jest w bezpośrednim sąsiedztwie Alei Waszyngtona, w kompleksie terenów otwartych, rozciągających się wzdłuż tej alei, od Wzgórza Św. Bronisławy do Kopca Kościuszki i dalej w kierunku Lasu Wolskiego. Obszar ten – użytkowany jako sady, ogrody, łąki - stanowi podstawowy element systemu przyrodniczego miasta – tzw. „zachodni klin zieleni” i pełni kluczową rolę w ochronie środowiska miasta i kształtowaniu powiązań ekologicznych.
 - 4.2. Wg ustaleń projektu planu os. Salwator teren MN 5.1 to enklawa zabudowy mieszkalnej w strefie ogrodów, gdzie podstawowym przeznaczeniem gruntów jest adaptacja i wymiana istniejącej zabudowy. Wyznaczenie terenu MN.5.1 związane jest jedynie z usankcjonowaniem istniejącego zespołu tradycyjnej zabudowy o charakterze zagrodowym - tzw. „Zaścianka” - w celu ustalenia zasad modernizacji i przekształceń istniejącej w tym miejscu substancji. Nie jest to wyznaczenie nowego terenu budowlanego, a jedynie utrwalenie istniejącego użytkowania. W założeniach do projektu planu przyjęto zasadę nieposzerzenia zasięgu dotychczasowych terenów budowlanych, dlatego włączenie działki nr 176/12 do terenu MN.1.5, a poprzez to rozszerzenie zespołu zabudowy „Zaścianka” nie jest uzasadnione. Z tego m.in. względu położone w sąsiedztwie „Zaścianka” niezabudowane działki (w tym również działka Pana Setery) zostały w projekcie planu utrzymane jako tereny otwarte z zakazem realizacji na nich nowej zabudowy. Takie ustalenie jest konsekwencją przyjęcia i realizacji celów, dla jakich plan został sporządzony, oraz wytycznych, uzgodnień i opinii uzyskanych w trakcie procedury planistycznej.
 - 4.3. Działka nr 176/12 położona jest przy alei o unikalnym charakterze, będącej tradycyjnym traktem spacerowym i terenem rekreacji o znaczeniu ogólnomiejskim, należy do terenu stanowiącego ważny element krajobrazu miasta. Otoczeniem Alei Waszyngtona były zawsze tereny zielone i ten kierunek zagospodarowania jest nadal w pełni uzasadniony, co potwierdzone zostało treścią złożonych wniosków i uzgodnień projektu planu. Ponadto Aleja Waszyngtona została wpisana decyzją Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków do rejestru zabytków nieruchomości. W uzasadnieniu do tej decyzji napisano: „Wpis do rejestru zabytków Alei Waszyngtona dopełnia ochronę konserwatorską wyjątkowego w skali Krakowa zespołu historyczno-krajobrazowego. Odcinek drogi określany jako Aleja Waszyngtona wyróżnia się w ciągu drogowym biegnącym grzbietem wzgórza tym, że ma ściśle alejowy charakter w otoczeniu zielonym (polnym, bez zabudowy)”. Dla utrzymania wartości, które zadecydowały o objęciu ochroną prawną Alei, wymagane jest zachowanie dotychczasowego, niezabudowanego charakteru Alei oraz jej otoczenia.
 - 4.4. Z wyżej opisanych powodów we wszystkich dotychczasowych planach tereny otaczające Aleję Waszyngtona zawsze były chronione przed zabudową. Również w obowiązującym do dnia 31.12.2002r. miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa rozpatrywany teren przeznaczony był pod zieleń publiczną (ZP) i plan dla os. Salwator podtrzymuje ustalenia w tym względzie. W całym obszarze objętym omawianym projektem planu nie przewidziano wyznaczenia nowych terenów budowlanych.

- 4.5. W dniu 16.04.2003 Rada Miasta Krakowa uchwaliła Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa (uchwała Nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa). Zgodnie z wymogami ustawowymi została zbadana i stwierdzona spójność omawianego planu ze Studium.
- 4.6. W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa, omawiany teren został objęty strefą ochrony wartości kulturowych. Strefa ta wyznaczona została w celu zachowania wyjątkowych walorów kulturowych istniejących układów urbanistycznych, zespołów zabudowy, pojedynczych obiektów architektonicznych i założeń zieleni, a także kształtowania nowych, wartościowych składników środowiska kulturowego. W ramach strefy wyróżniono kategorie ochrony, między innymi kategorię dominacji, do której należy omawiany teren, obejmującą zespoły i obiekty kulturowe o najwyższych i wysokich wartościach, zachowane w układzie i substancji, gdzie głównymi działaniami jest ekspozycja i ochrona zasobów. Wśród kierunków działań przeważa konserwacja i remonty. Występuje ograniczona możliwość nowych kreacji architektonicznych - pojedynczych obiektów - podporządkowanych układowi urbanistycznemu i lokalnemu kontekstowi zabytkowemu.
5. Ponadto w związku z treścią złożonego zarzutu, kwestionującego ustalenia zawarte w projekcie planu, naruszające interes prawny właściciela i ograniczające jego dotychczasowe uprawnienia w odniesieniu do działki nr 176/12, Rada Miasta musiała ustosunkować się nie tylko do szczegółowych rozwiązań planistycznych, dotyczących przedmiotowej działki, ale również odnoszących się do całokształtu ustaleń planu. Zarzut - mimo, że jest indywidualnym środkiem prawnym przysługującym określonym podmiotom w trakcie procesu planistycznego - winien być rozpatrywany w nawiązaniu do całego projektu planu: jego podstawowych celów, założeń i skutków rozwiązań. W uzasadnieniu do uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu os. Salwator napisano: „W większości przypadków plan ogólny jest dokumentem o wystarczającej regulacji. Są jednak rejon miasta, które ze względu na swoją specyfikę, położenie w obszarach ochronnych, szczególnie cennych przyrodniczo czy krajobrazowo – powinny mieć regulacje w sferze zagospodarowania przestrzennego znacznie pogłębione (uszczegółowione) w stosunku do planu ogólnego. Do takich rejonów należy m. in. Salwator położony w obszarze Bielańsko – Tynieckiego Parku Krajobrazowego (utworzonego na mocy przepisów szczególnych) posiadających cenne walory przyrodnicze, krajobrazowe i kulturowe (...), które należałoby bezwzględnie chronić niekiedy przed zabudową w ogóle...”. W załączniku do umowy z wykonawcą planu zostały zapisane szczegółowe wymagania, wśród których również zapis mówiący, że „Podejmowany projekt planu miejscowego ma precyzować i uściślić zasady kształtowania przestrzeni na tym obszarze, z uwzględnieniem istniejących uwarunkowań, interesów właścicieli oraz interesu publicznego, jakim jest ochrona i prawidłowe wykorzystanie wyjątkowych wartości opracowywanego terenu”.

Rozważono zatem czy ustalenia projektu planu, regulujące w sposób bardziej szczegółowy, niż obowiązujący do dnia 31.12.2002r. plan ogólny, zasady zabudowy i zagospodarowania terenów, mają wystarczające uzasadnienie merytoryczne, czy są prawidłową i skuteczną regulacją, a także czy wymagają korekty. W wyniku powyższego rozpoznania ustalono, że w całym obszarze planu konsekwentnie zastosowano zapisy dotyczące ochrony krajobrazu terenów położonych pomiędzy Salwatorem a Kopcem Kościuszki, zgodnie z wymaganiami ustaw szczególnych. W ocenie Rady Miasta Krakowa jest to rozwiązanie prawidłowe i zgodne z zasadami kształtowania ładu przestrzennego, służące zasadniczemu celowi sporządzenia planu dla osiedla Salwator, czyli ochronie jego unikalnych wartości przyrodniczych, kulturowych i krajobrazowych.

6. Złożony zarzut został również rozpatrzony w kontekście relacji interesu prawnego właściciela, wynikającego z prawa własności terenu i interesu publicznego, jakim jest kształtowanie ładu przestrzennego, ochrona przyrody, krajobrazu, a także ochrona dóbr kultury. Ze względu na zaistniały konflikt pomiędzy interesem właściciela działki, a interesem publicznym, konieczne przy rozstrzygnięciu przez Radę Miasta Krakowa jest rozpatrzenie obydwu interesów, z uwzględnieniem stanu faktycznego i stanu prawnego oraz zachodzących pomiędzy nimi relacji. Analizując te zagadnienia stwierdzono, że ograniczenie uprawnień właściciela nie jest związane z naruszeniem prawa, a uwzględnienie ochrony interesu publicznego zostało podjęte zgodnie z kompetencjami określonymi w prawie, bez nadużycia władztwa planistycznego.

III. Uzasadnienie prawne odrzucenia zarzutu wniesionego przez Pana Jana Setere

Główną podstawą prawną rozstrzygnięcia złożonego zarzutu (w związku z art.85 ust.2 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - Dz. U. Nr 80, poz. 717) jest przepis art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.) stanowiący, że „o uwzględnieniu bądź odrzuceniu zarzutu rozstrzyga rada gminy w drodze uchwały, zawierającej uzasadnienie faktyczne i prawne”. Przepis ten obliguje Radę Miasta do rozpatrzenia zarzutu, ale nie zobowiązuje do jego uwzględnienia. W oparciu o ten przepis Rada Miasta może odrzucić zarzut, naruszając interes prawny właściciela, jeżeli nie spowoduje to naruszenia prawa, a okoliczności faktyczne uzasadniają takie rozstrzygnięcie. Na podstawie rozpoznanego szczegółowo stanu faktycznego i przepisów prawa materialnego pozostających w związku z opisanym stanem faktycznym Rada Miasta Krakowa uznała, że decyzją właściwą jest odrzucenie zarzutu i pozostawienie w odniesieniu do przedmiotowej działki szczegółowych ustaleń planu os. Salwator.

Sposób rozstrzygnięcia znajduje uzasadnienie w następujących przepisach:

1. W przepisach ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.), które wśród wielu zadań własnych gminy wyliczają zagadnienia dotyczące ładu przestrzennego a także ochrony środowiska i przyrody (art. 7 ust. 1 pkt 1), a jednym z podstawowych sposobów realizacji tych zadań jest sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

2. W przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 15 poz. 139 z późn. zm.), w szczególności art. 1 ust. 2 pkt 1, 2, 3 i 4 nakazujące uwzględnianie w zagospodarowaniu przestrzennym wymagań: ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury, walorów krajobrazowych, wymagań ochrony środowiska przyrodniczego, ochrony dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury. Ponadto art. 10 ust. 1 pkt 1 i 8, nakazujące w zależności od potrzeb: ustalenie przeznaczenia terenów, zasad ich zagospodarowania, a także szczegółowe warunki zagospodarowania terenów, w tym zakaz zabudowy, wynikające z potrzeb ochrony środowiska przyrodniczego, zasobów wody i zdrowia ludzi, prawidłowego gospodarowania zasobami przyrody oraz ochrony gruntów rolnych i leśnych.
3. W przepisach ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62 poz. 627 z późn. zm.), w szczególności art. 72 ust. 1 pkt 3, nakazujący zapewnienie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, pkt 5, nakazujący zapewnienie ochrony walorów krajobrazowych środowiska oraz art. 73 ust. 1 pkt 1, nakazujący uwzględnienie ograniczeń wynikających z ustanowienia w trybie przepisów szczególnych m. in. parku krajobrazowego.
4. W przepisach ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 99 poz. 1079 z późn. zm.), a w szczególności art. 13a ust. 4, który mówi, że „Ustalenia zawarte w planie ochrony są wiążące dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu”, a ponadto art. 47a, który po pierwsze: wyraźnie nakazuje ochronę walorów krajobrazowych, bez względu na to czy objęte zostały szczególnymi formami ochrony przyrody, czy nie; po drugie: zabrania wznoszenia obiektów budowlanych naruszających walory krajobrazowe lub uniemożliwiający do nich dostęp.
5. W przepisach zawartych w planie ochrony Zespołu Jurajskich Parków Krajobrazowych powołanym Rozporządzeniem Nr 6 Wojewody Krakowskiego z dnia 16 maja 1997 r. (Dz. U. woj. krakowskiego z dnia 5 czerwca 1997 r. Nr 18 poz. 113), zatwierdzonym Rozporządzeniem Nr 28 Wojewody Krakowskiego z dnia 15 października 1998 r. (Dz. Urz. Woj. Krakowskiego z dnia 22 października 1998 r. Nr 24 poz. 220), w którym to planie ustala się m. in., że obowiązującym kierunkiem działań jest również „...ochrona punktów widokowych ekspozycji czynnej i biernej oraz przedpola widokowego wszystkich dominant, a także powiązań widokowych dominant i subdominant. Ochrona polega na niewprowadzaniu zabudowy i innych barier widokowych...”.
6. W przepisach ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162 poz. 1568), gdzie art. 4, który stanowi, że „ochrona zabytków polega, w szczególności na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu zapewnienie warunków prawnych (...) umożliwiających trwale zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie”, art. 6 ust. 1 stanowi, że „ochronie i opiece podlegają, bez względu na stan zachowania zabytki nieruchome, będące w szczególności krajobrazami kulturowymi, układami urbanistycznymi”, art. 7, który stanowi, że jedną z form ochrony zabytków jest ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz art. 19 ust. 1 pkt 1 stanowi, że „w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się w szczególności ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia (...)”.

W przypadku omawianego zarzutu następuje ograniczenie prawa własności, ponieważ w myśl ustaleń projektu planu działka nr 176/12 nie została włączona do terenu zabudowy mieszkalnej MN 5.1. Utrzymanie tego ograniczenia ma na celu doprowadzenie do zgodności planu os. Salwator z w/w przepisami szczególnymi, odnoszącymi się przede wszystkim do ochrony i kształtowania ładu przestrzennego i krajobrazu, a także ochrony przyrody i środowiska. Plan jest również w tym względzie instrumentem realizacji przyjętej w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa polityki przestrzennej. Rozpatrzono możliwość uwzględnienia zarzutu w aspekcie zapisu art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, który mówi o walorach ekonomicznych przestrzeni i prawie własności. Z uwagi jednak na opisany stan faktyczny Rada Miasta Krakowa uznała, że w rozważanym przypadku przesłanki merytoryczne w pełni przemawiają za odrzuceniem zarzutu.

Zgodnie z art. 33 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym „Plan miejscowy kształtuje wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności”, może więc wprowadzać ograniczenia w niezbędnym zakresie, jeżeli – tak jak w tym przypadku – zachodzi niesprzeczność tych rozstrzygnięć z Konstytucją RP, kodeksem cywilnym, oraz innymi przepisami. Prawo własności jest prawem fundamentalnym, ale nie jest prawem niewzruszalnym, gdyż w sytuacjach przewidzianych przepisami szczególnymi (np. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym) może zostać ograniczone. Poprzez uwzględnienie stanu faktycznego i stanu prawnego oraz związków pomiędzy nimi wykazano, iż ograniczenie sposobu zagospodarowania działek, wynikające z odrzucenia zarzutu, choć narusza interes prawny właściciela, nie powoduje stanu naruszenia prawa. Zostało podjęte w zgodzie z obowiązującym prawem materialnym, poprzez właściwy organ w ramach prawidłowo przeprowadzonej procedury planistycznej. Rada Miasta Krakowa, odrzucając zarzut działała w sposób zgodny z prawem i nie nadużyła przysługującego jej na mocy art. 4 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym prawa. Rozważano również ewentualność uwzględnienia przedmiotowego zarzutu. Uznano jednak, że skutki tej decyzji wiązałyby się z przekreśleniem celu, dla którego postanowiono o potrzebie sporządzenia planu oraz powodowałyby niezgodność z przepisami szczególnymi, w tym również ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa oraz z planem ochrony parku krajobrazowego. W związku z tym zarzutu Pana Jana Setery nie można uwzględnić.

I. Treść zarzutu.

Zarzut Pana Stanisława Setery dotyczy działki nr 176/13 obr. 13 Krowodrza. Pan Stanisław Setera wyraża sprzeciw wobec objęcia działki strefą terenów otwartych (ZO1) i niewłączenia działki w granice terenu MN 5.1 – przeznaczonego pod zabudowę mieszkalną.

II. Uzasadnienie faktyczne odrzucenia zarzutu wniesionego przez Pana Stanisława Seterę

1. Zarzut wniesiony przez Pana Stanisława Seterę został szczegółowo zbadany w oparciu o materiał dowodowy, który obejmuje dokumenty formalne i merytoryczne związane ze sporządzeniem projektu planu, takie jak:
 - 1.1. Uchwała Nr XXI/153/99 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 maja 1999 r. o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Salwator,
 - 1.2. Komunikat w prasie oraz zawiadomienie o przystąpieniu do sporządzania planu,
 - 1.3. Zbiór wniosków złożonych do planu miejscowego,
 - 1.4. Materiały dokumentujące stan własności gruntów, obejmujące zaktualizowaną mapę zasadniczą oraz wypisy z rejestru gruntów,
 - 1.5. Materiały merytoryczne: inwentaryzacja urbanistyczna, dokumentacja fotograficzna, opracowania analityczne dotyczące stanu istniejącego i uwarunkowań z nich wynikających, geodezyjne przekroje wysokościowe wykonane dla wybranych terenów („Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego os. Salwator” - opracowanie z 2000r. – tekst z częścią graficzną),
 - 1.6. Koncepcja projektu planu miejscowego (opracowanie z 2000 r. – część tekstowa i graficzna) poddana zaopiniowaniu przez Komisję Planowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska Rady Miasta Krakowa (opinia pozytywna),
 - 1.7. Projekt planu miejscowego wraz z prognozą wpływu ustaleń planu na środowisko (część tekstowa i graficzna) poddany zaopiniowaniu przez Komisję Planowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska Rady Miasta Krakowa (opinia pozytywna), uzgodniony z właściwymi organami i instytucjami oraz wyłożony do publicznego wglądu,
 - 1.8. Dowody wymaganych ogłoszeń i zawiadomień, uzgodnień projektu planu miejscowego, wyłożenia do publicznego wglądu, rozpatrywania i rozstrzygnięcia przez Zarząd Miasta Krakowa złożonych protestów i zarzutów,
 - 1.9. Materiał dowodowy uzupełnia także obowiązujący do dnia 31.12.2002r. miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa uchwalony uchwałą Nr VII/58/94 Rady Miasta Krakowa z dnia 16.11.1994 r. (Dz. Urz. Woj. Krak. Nr 24 poz. 108 z późn. zm.).
 - 1.10. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa, zatwierdzone uchwałą Nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 kwietnia 2003 r.

- 1.11. Zarządzenie Nr 730/2003 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 23.05.2003 r. w sprawie zbadania spójności rozwiązań projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „Salwator” z polityką przestrzenną Miasta określoną w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa.
 - 1.12. Decyzja Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nr A-1124 z dnia 9.06.2003r. w sprawie wpisania Alei Waszyngtona do rejestru zabytków nieruchomych.
2. Na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego ustalono następujący stan faktyczny:
- 2.1. W roku 1999 Miasto Kraków przystąpiło do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Salwator. Sporządzony projekt planu został pozytywnie zaopiniowany i uzgodniony z właściwymi organami administracji publicznej i instytucjami (szczególnie uzgodnienia Zarządu Jurajskich Parków Krajobrazowych, Wojewódzkiego i Miejskiego Konserwatora Zabytków, a także opinie Rady Dzielnicy VII i lokalnych organizacji społecznych pozytywnie oceniły projekt planu), a następnie wyłożony do publicznego wglądu. Wniesione zarzuty i protesty zostały rozpatrzone przez Zarząd Miasta Krakowa w ustawowo przewidzianym czasie, wśród nich również pismo wniesione przez Pana Stanisława Seterę. W czasie rozpatrywania przez Zarząd Miasta Krakowa protestów i zarzutów działka o numerze 176/13 obr. 13 Krowodrza nie występowała w ewidencji gruntów (ujęta była jedynie w projekcie podziału działki nr 176/8 obr. 13 Krowodrza). W związku z powyższym Zarząd w swoim rozstrzygnięciu odniósł się do działki nr 176/8.
 - 2.2. Biorąc pod uwagę położenie i otoczenie działki oraz terenów sąsiednich, a także przyjęte cele planu i założenia odnośnie kształtowania przestrzeni Salwatora, Zarząd Miasta Krakowa postanowił, że szczegółowe ustalenia planu utrzymają dotychczasowy (zgodnie z obowiązującym wówczas planem ogólnym) charakter i użytkowanie omawianych terenów. Obszar, w którym znajdują się działki wydzielone z działki nr 176/8 przeznaczono pod tereny otwarte (ZO 1), ograniczając tym samym możliwość jego zabudowy. W efekcie tego Zarząd Miasta Krakowa, działając w ramach kompetencji przyznanych ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym, rozpatrzył pismo jako protest i postanowił o jego nieuwzględnieniu.
 - 2.3. Uchwałą Nr CXXI/1132/02 Rady Miasta Krakowa z dnia 25.09.2002 r. protest Pana Setery został odrzucony. Zainteresowany wniósł do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę na przywołaną powyżej uchwałę. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 27.05.2003r. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały Nr CXXI/1132/02 w zakresie paragrafu dotyczącego Zainteresowanego, ze względu na nieprawidłową kwalifikację wystąpienia jako protestu, a nie jako zarzutu. Opierając się na rozstrzygnięciu NSA, po powtórnej, kompleksowej analizie urbanistycznej, która potwierdziła konieczność ochrony analizowanego terenu i zachowania go w stanie niezabudowanym, Prezydent Miasta Krakowa, kierując wystąpienie Pana Setery do ostatecznego rozstrzygnięcia przez Radę Miasta Krakowa, zmienił jego kwalifikację na zarzut.

3. Zarzut Pana Stanisława Setery dotyczy sprzeciwu wobec objęcia działki strefą terenów otwartych (ZO1) i niewłączenia działki w granice terenu MN 5.1 – przeznaczonego pod zabudowę mieszkalną. Jako uzasadnienie swego zarzutu Pan Setera podaje, że działka od lat zagospodarowana jest jako sad i ogród. Sąsiedztwo z istniejącym domem mieszkalnym – zdaniem Pana Stanisława Setery – przemawia za włączeniem działki do terenów budowlanych.
4. Rada Miasta Krakowa, rozpatrując treść zarzutu wzięła pod uwagę następujące okoliczności:
 - 4.1. Działka nr 176/13 jest niezabudowana. Usytuowana jest w bezpośrednim sąsiedztwie Alei Waszyngtona, w kompleksie terenów otwartych, rozciągających się wzdłuż tej alei, od Wzgórza Św. Bronisławy do Kopca Kościuszki i dalej w kierunku Lasu Wolskiego. Obszar ten – użytkowany jako sady, ogrody, łąki - stanowi podstawowy element systemu przyrodniczego miasta – tzw. „zachodni klin zieleni” i pełni kluczową rolę w ochronie środowiska miasta i kształtowaniu powiązań ekologicznych.
 - 4.2. Wg ustaleń projektu planu os. Salwator teren MN 5.1 to enklawa zabudowy mieszkalnej w strefie ogrodów, gdzie podstawowym przeznaczeniem gruntów jest adaptacja i wymiana istniejącej zabudowy. Wyznaczenie terenu MN.5.1 związane jest jedynie z usankcjonowaniem istniejącego zespołu tradycyjnej zabudowy o charakterze zagrodowym - tzw. „Zaścianka” - w celu ustalenia zasad modernizacji i przekształceń istniejącej w tym miejscu substancji. Nie jest to wyznaczenie nowego terenu budowlanego, a jedynie utrwalenie istniejącego użytkowania. W założeniach do projektu planu przyjęto zasadę nieposzerzenia zasięgu dotychczasowych terenów budowlanych, dlatego włączenie działki nr 176/13 do terenu MN.1.5, a poprzez to rozszerzenie zespołu zabudowy „Zaścianka” nie jest uzasadnione. Z tego m.in. względu położone w sąsiedztwie „Zaścianka” niezabudowane działki (w tym również działka Pana Setery) zostały w projekcie planu utrzymane jako tereny otwarte z zakazem realizacji na nich nowej zabudowy. Takie ustalenie jest konsekwencją przyjęcia i realizacji celów, dla jakich plan został sporządzony, oraz wytycznych, uzgodnień i opinii uzyskanych w trakcie procedury planistycznej.
 - 4.3. Działka nr 176/13 położona jest przy alei o unikalnym charakterze, będącej tradycyjnym traktem spacerowym i terenem rekreacji o znaczeniu ogólnomiejskim, należy do terenu stanowiącego ważny element krajobrazu miasta. Otoczeniem Alei Waszyngtona były zawsze tereny zielone i ten kierunek zagospodarowania jest nadal w pełni uzasadniony, co potwierdzone zostało treścią złożonych wniosków i uzgodnień projektu planu. Ponadto Aleja Waszyngtona została wpisana decyzją Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków do rejestru zabytków nieruchomych. W uzasadnieniu do tej decyzji napisano: „Wpis do rejestru zabytków Alei Waszyngtona dopełnia ochronę konserwatorską wyjątkowego w skali Krakowa zespołu historyczno-krajobrazowego. Odcinek drogi określany jako Aleja Waszyngtona wyróżnia się w ciągu drogowym biegnącym grzbietem wzgórza tym, że ma ściśle alejowy charakter w otoczeniu zielonym (polnym, bez zabudowy)”. Dla utrzymania wartości, które zadecydowały o objęciu ochroną prawną Alei, wymagane jest zachowanie dotychczasowego, niezabudowanego charakteru Alei oraz jej otoczenia.

- 4.4. Z wyżej opisanych powodów we wszystkich dotychczasowych planach tereny otaczające Aleję Waszyngtona zawsze były chronione przed zabudową. Również w obowiązującym do dnia 31.12.2002r. miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa rozpatrywany teren przeznaczony był pod zielen publiczną (ZP) i plan dla os. Salwator podtrzymuje ustalenia w tym względzie. W całym obszarze objętym omawianym projektem planu nie przewidziano wyznaczenia nowych terenów budowlanych.
- 4.5. W dniu 16.04.2003 Rada Miasta Krakowa uchwaliła Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa (uchwała Nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa). Zgodnie z wymogami ustawowymi została zbadana i stwierdzona spójność omawianego planu ze Studium.
- 4.6. W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa, omawiany teren został objęty strefą ochrony wartości kulturowych. Strefa ta wyznaczona została w celu zachowania wyjątkowych walorów kulturowych istniejących układów urbanistycznych, zespołów zabudowy, pojedynczych obiektów architektonicznych i założeń zieleni, a także kształtowania nowych, wartościowych składników środowiska kulturowego. W ramach strefy wyróżniono kategorie ochrony, między innymi kategorię dominacji, do której należy omawiany teren, obejmującą zespoły i obiekty kulturowe o najwyższych i wysokich wartościach, zachowane w układzie i substancji, gdzie głównymi działaniami jest ekspozycja i ochrona zasobów. Wśród kierunków działań przeważa konserwacja i remonty. Występuje ograniczona możliwość nowych kreacji architektonicznych - pojedynczych obiektów - podporządkowanych układowi urbanistycznemu i lokalnemu kontekstowi zabytkowemu.
5. Ponadto w związku z treścią złożonego zarzutu, kwestionującego ustalenia zawarte w projekcie planu, naruszające interes prawny właściciela i ograniczające jego dotychczasowe uprawnienia w odniesieniu do działki nr 176/13, Rada Miasta musiała ustosunkować się nie tylko do szczegółowych rozwiązań planistycznych, dotyczących przedmiotowej działki, ale również odnoszących się do całokształtu ustaleń planu. Zarzut - mimo, że jest indywidualnym środkiem prawnym przysługującym określonym podmiotom w trakcie procesu planistycznego - winien być rozpatrywany w nawiązaniu do całego projektu planu: jego podstawowych celów, założeń i skutków rozwiązań. W uzasadnieniu do uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu os. Salwator napisano: „W większości przypadków plan ogólny jest dokumentem o wystarczającej regulacji. Są jednak rejony miasta, które ze względu na swoją specyfikę, położenie w obszarach ochronnych, szczególnie cennych przyrodniczo czy krajobrazowo – powinny mieć regulacje w sferze zagospodarowania przestrzennego znacznie pogłębione (uszczegółowione) w stosunku do planu ogólnego. Do takich rejonów należy m. in. Salwator położony w obszarze Bielańsko – Tynieckiego Parku Krajobrazowego (utworzonego na mocy przepisów szczególnych) posiadających cenne walory przyrodnicze, krajobrazowe i kulturowe (...), które należałoby bezwzględnie chronić niekiedy przed zabudową w ogóle...”. W załączniku do umowy z wykonawcą planu zostały zapisane szczegółowe wymagania, wśród których również zapis mówiący, że „Podejmowany projekt planu miejscowego ma precyzować i uściślić zasady kształtowania przestrzeni na tym obszarze, z uwzględnieniem istniejących uwarunkowań, interesów właścicieli oraz interesu publicznego, jakim jest ochrona i prawidłowe wykorzystanie wyjątkowych wartości opracowywanego terenu”.

Rozważono zatem czy ustalenia projektu planu, regulujące w sposób bardziej szczegółowy, niż obowiązujący do dnia 31.12.2002r. plan ogólny, zasady zabudowy i zagospodarowania terenów, mają wystarczające uzasadnienie merytoryczne, czy są prawidłową i skuteczną regulacją, a także czy wymagają korekty. W wyniku powyższego rozpoznania ustalono, że w całym obszarze planu konsekwentnie zastosowano zapisy dotyczące ochrony krajobrazu terenów położonych pomiędzy Salwatorzem a Kopcem Kościuszki, zgodnie z wymaganiami ustaw szczególnych. W ocenie Rady Miasta Krakowa jest to rozwiązanie prawidłowe i zgodne z zasadami kształtowania ładu przestrzennego, służące zasadniczemu celowi sporządzenia planu dla osiedla Salwator, czyli ochronie jego unikalnych wartości przyrodniczych, kulturowych i krajobrazowych.

6. Złożony zarzut został również rozpatrzony w kontekście relacji interesu prawnego właściciela, wynikającego z prawa własności terenu i interesu publicznego, jakim jest kształtowanie ładu przestrzennego, ochrona przyrody, krajobrazu, a także ochrona dóbr kultury. Ze względu na zaistniały konflikt pomiędzy interesem właściciela działki, a interesem publicznym, konieczne przy rozstrzygnięciu przez Radę Miasta Krakowa jest rozpatrzenie obydwu interesów, z uwzględnieniem stanu faktycznego i stanu prawnego oraz zachodzących pomiędzy nimi relacji. Analizując te zagadnienia stwierdzono, że ograniczenie uprawnień właściciela nie jest związane z naruszeniem prawa, a uwzględnienie ochrony interesu publicznego zostało podjęte zgodnie z kompetencjami określonymi w prawie, bez nadużycia władztwa planistycznego.

III. Uzasadnienie prawne odrzucenia zarzutu wniesionego przez Pana Stanisława Setereę

Główną podstawą prawną rozstrzygnięcia złożonego zarzutu (w związku z art.85 ust.2 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - Dz. U. Nr 80, poz. 717) jest przepis art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.) stanowiący, że „o uwzględnieniu bądź odrzuceniu zarzutu rozstrzyga rada gminy w drodze uchwały, zawierającej uzasadnienie faktyczne i prawne”. Przepis ten obliuguje Radę Miasta do rozpatrzenia zarzutu, ale nie zobowiązuje do jego uwzględnienia. W oparciu o ten przepis Rada Miasta może odrzucić zarzut, naruszając interes prawny właściciela, jeżeli nie spowoduje to naruszenia prawa, a okoliczności faktyczne uzasadniają takie rozstrzygnięcie. Na podstawie rozpoznanego szczegółowo stanu faktycznego i przepisów prawa materialnego pozostających w związku z opisanym stanem faktycznym Rada Miasta Krakowa uznała, że decyzją właściwą jest odrzucenie zarzutu i pozostawienie w odniesieniu do przedmiotowej działki szczegółowych ustaleń planu os. Salwator.

Sposób rozstrzygnięcia znajduje uzasadnienie w następujących przepisach:

1. W przepisach ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.), które wśród wielu zadań własnych gminy wyliczają zagadnienia dotyczące ładu przestrzennego a także ochrony środowiska i przyrody (art. 7 ust. 1 pkt 1), a jednym z podstawowych sposobów realizacji tych zadań jest sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

2. W przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 15 poz. 139 z późn. zm.), w szczególności art. 1 ust. 2 pkt 1, 2, 3 i 4 nakazujące uwzględnianie w zagospodarowaniu przestrzennym wymagań: ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury, walorów krajobrazowych, wymagań ochrony środowiska przyrodniczego, ochrony dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury. Ponadto art. 10 ust. 1 pkt 1 i 8, nakazujące w zależności od potrzeb: ustalenie przeznaczenia terenów, zasad ich zagospodarowania, a także szczegółowe warunki zagospodarowania terenów, w tym zakaz zabudowy, wynikające z potrzeb ochrony środowiska przyrodniczego, zasobów wody i zdrowia ludzi, prawidłowego gospodarowania zasobami przyrody oraz ochrony gruntów rolnych i leśnych.
3. W przepisach ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62 poz. 627 z późn. zm.), w szczególności art. 72 ust. 1 pkt 3, nakazujący zapewnienie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, pkt 5, nakazujący zapewnienie ochrony walorów krajobrazowych środowiska oraz art. 73 ust. 1 pkt 1, nakazujący uwzględnienie ograniczeń wynikających z ustanowienia w trybie przepisów szczególnych m. in. parku krajobrazowego.
4. W przepisach ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 99 poz. 1079 z późn. zm.), a w szczególności art. 13a ust. 4, który mówi, że „Ustalenia zawarte w planie ochrony są wiążące dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu”, a ponadto art. 47a, który po pierwsze: wyraźnie nakazuje ochronę walorów krajobrazowych, bez względu na to czy objęte zostały szczególnymi formami ochrony przyrody, czy nie; po drugie: zabrania wznoszenia obiektów budowlanych naruszających walory krajobrazowe lub uniemożliwiający do nich dostęp.
5. W przepisach zawartych w planie ochrony Zespołu Jurajskich Parków Krajobrazowych powołanym Rozporządzeniem Nr 6 Wojewody Krakowskiego z dnia 16 maja 1997 r. (Dz. U. woj. krakowskiego z dnia 5 czerwca 1997 r. Nr 18 poz. 113), zatwierdzonym Rozporządzeniem Nr 28 Wojewody Krakowskiego z dnia 15 października 1998 r. (Dz. Urz. Woj. Krakowskiego z dnia 22 października 1998 r. Nr 24 poz. 220), w którym to planie ustala się m. in., że obowiązującym kierunkiem działań jest również „...ochrona punktów widokowych ekspozycji czynnej i biernej oraz przedpola widokowego wszystkich dominant, a także powiązań widokowych dominant i subdominant. Ochrona polega na niewprowadzaniu zabudowy i innych barier widokowych...”.
6. W przepisach ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162 poz. 1568), gdzie art. 4, który stanowi, że „ochrona zabytków polega, w szczególności na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu zapewnienie warunków prawnych (...) umożliwiających trwale zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie”, art. 6 ust. 1 stanowi, że „ochronie i opiece podlegają, bez względu na stan zachowania zabytki nieruchome, będące w szczególności krajobrazami kulturowymi, układami urbanistycznymi”, art. 7, który stanowi, że jedną z form ochrony zabytków jest ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz art. 19 ust. 1 pkt 1 stanowi, że „w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się w szczególności ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia (...)”.

W przypadku omawianego zarzutu następuje ograniczenie prawa własności, ponieważ w myśl ustaleń projektu planu działka nr 176/13 nie została włączona do terenu zabudowy mieszkalnej MN 5.1. Utrzymanie tego ograniczenia ma na celu doprowadzenie do zgodności planu os. Salwator z w/w przepisami szczególnymi, odnoszącymi się przede wszystkim do ochrony i kształtowania ładu przestrzennego i krajobrazu, a także ochrony przyrody i środowiska. Plan jest również w tym względzie instrumentem realizacji przyjętej w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa polityki przestrzennej. Rozpatrzono możliwość uwzględnienia zarzutu w aspekcie zapisu art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, który mówi o walorach ekonomicznych przestrzeni i prawie własności. Z uwagi jednak na opisany stan faktyczny Rada Miasta Krakowa uznała, że w rozważanym przypadku przesłanki merytoryczne w pełni przemawiają za odrzuceniem zarzutu.

Zgodnie z art. 33 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym „Plan miejscowy kształtuje wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności”, może więc wprowadzać ograniczenia w niezbędnym zakresie, jeżeli – tak jak w tym przypadku – zachodzi niesprzeczność tych rozstrzygnięć z Konstytucją RP, kodeksem cywilnym, oraz innymi przepisami. Prawo własności jest prawem fundamentalnym, ale nie jest prawem niewzruszalnym, gdyż w sytuacjach przewidzianych przepisami szczególnymi (np. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym) może zostać ograniczone. Poprzez uwzględnienie stanu faktycznego i stanu prawnego oraz związków pomiędzy nimi wykazano, iż ograniczenie sposobu zagospodarowania działek, wynikające z odrzucenia zarzutu, choć narusza interes prawny właściciela, nie powoduje stanu naruszenia prawa. Zostało podjęte w zgodzie z obowiązującym prawem materialnym, poprzez właściwy organ w ramach prawidłowo przeprowadzonej procedury planistycznej. Rada Miasta Krakowa, odrzucając zarzut działała w sposób zgodny z prawem i nie nadużyła przysługującego jej na mocy art. 4 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym prawa. Rozważano również ewentualność uwzględnienia przedmiotowego zarzutu. Uznano jednak, że skutki tej decyzji wiązałyby się z przekreśleniem celu, dla którego postanowiono o potrzebie sporządzenia planu oraz powodowałyby niezgodność z przepisami szczególnymi, w tym również ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa oraz z planem ochrony parku krajobrazowego. W związku z tym zarzutu Pana Stanisława Setery nie można uwzględnić.