

Maja KOZŁOWSKA 

INWESTYCJE BUDOWLANE A OCHRONA ŚRODOWISKA NATURALNEGO W GMINIE KAZIMIERZ DOLNY – WYZWANIA I PERSPEKTYWY

10

Maja KOZŁOWSKA – *Uniwersytet Opolski*Instytut Nauk Prawnych
ul. Katowicka 87a, 45-060 Opole
e-mail: mkozłowska@uni.opole.pl
<https://orcid.org/0000-0003-2135-4812>

ZARYS TREŚCI: Proces inwestycyjny na obszarach podlegających regulacjom ochrony przyrody wymaga precyzyjnego stosowania się do szeregu zasad wskazanych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. W kontekście atrakcyjności turystyczno-inwestycyjnej miejsc takich jak gmina Kazimierz Dolny władze samorządowe stoją przed wyzwaniem utrzymania równowagi pomiędzy koniecznością ochrony środowiska przyrodniczego oraz statusu zabytku samego Kazimierza Dolnego a inwestycjami budowlanymi, mającymi znaczenie dla rozwoju gminy. W artykule analizowane są kluczowe problemy dotyczące zagospodarowania przestrzennego na obszarze gminy o tak szczególnym charakterze: opracowywanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,



© by the Author, licensee University of Lodz – Lodz University Press, Lodz, Poland. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY-NC-ND 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)
Received: 10.09.2024. Verified: 12.05.2025. Accepted: 17.11.2025.

Funding information: Not applicable. **Conflict of interests:** None. **Ethical considerations:** The Author assures of no violations of publication ethics and takes full responsibility for the content of the publication.

rozstrzygnięcia organów nadzorczych w kontekście działań inwestycyjnych naruszających postanowienia planu oraz konieczność uzyskania wymaganych uzgodnień przez inwestorów. W przypadku Kazimierza Dolnego kluczową rolę odgrywa konserwator zabytków, który czuwa nad przestrzeganiem odpowiedniej linii zabudowy, stosowaniem rozwiązań architektonicznych nawiązujących do tradycyjnej zabudowy miasteczka oraz nad samym jej charakterem w związku z aspektami przestrzenno-widokowymi, tj. możliwymi zakłóceniami panoramy widokowej. Celem artykułu jest analiza nierzadko kontrowersyjnych decyzji organów samorządowych w kontekście obowiązujących regulacji ochrony środowiska i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wskazanie możliwych reform, co widoczne jest w szczególności w zakresie współdziałania samorządu i organów opiniujących. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego na obszarach o szczególnych walorach przyrodniczo-turystycznych stają się często przedmiotem lokalnych sporów politycznych, a priorytetowa kwestia ochrony przyrody schodzi na dalszy plan w procesie inwestycyjnym. Jednocześnie zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym to szereg nowych wyzwań, zarówno dla samorządów, jak i dla całej branży budowlanej, zwłaszcza w kontekście czasu trwania samej inwestycji. W artykule wskazuje się na konieczność dalszych reform w zakresie ochrony miejsc o szczególnym statusie, takich jak gmina Kazimierz Dolny, znajdująca się na terenie Kazimierskiego Parku Krajobrazowego.

SŁOWA KLUCZOWE: park krajobrazowy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, gminne planowanie przestrzenne, rezerwat przyrody.

CONSTRUCTION INVESTMENTS AND ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE COMMUNE KAZIMIERZ DOLNY – CHALLENGES AND PROSPECTS

ABSTRACT: The investment process in areas subject to nature conservation regulations requires precise adherence to a number of principles indicated in local spatial development plans. In the context of the tourist and investment attractiveness of places such as the Kazimierz Dolny commune, local government authorities face the challenge of maintaining a balance between the need to protect the natural environment and the status of a monument of Kazimierz Dolny itself, and construction investments that are important for the development of the commune. The article analyzes key problems related to spatial development in the area of the commune of such a special nature: the development of a local spatial development plan, decisions of supervisory bodies in the context of investment activities violating the provisions of the plan and the need to obtain the required agreements by investors. In the case of Kazimierz Dolny, the key role here is played by the Conservator of Monuments, who watches over the observance of the appropriate building line, the use of architectural solutions referring to the traditional development of the town and its very character in connection with spatial and visual aspects, i.e. possible disruptions of the panorama view. The aim of the article is to analyze the often controversial decisions of local government bodies in the context of the applicable environmental protection regulations and local spatial development plans, and to indicate possible reforms, which is particularly visible within the cooperation between local government and advisory bodies. Local spatial development plans in areas of special natural and tourist values often become the subject of local political disputes, and

the priority issue of nature protection fades into the background in the investment process. At the same time, changes in the Act on Spatial Planning and Development constitute new challenges, both for local governments and for the entire construction industry, especially in the context of the duration of the investment process itself. The article indicates the need for further reforms in the scope of protection of places with a special status, such as the commune of historic Kazimierz Dolny, located in the Kazimierz Landscape Park.

KEYWORDS: landscape park, local spatial development plan, commune spatial planning, nature reserve.

10.1. Wprowadzenie

Kazimierski Park Krajobrazowy¹ to obszar cechujący się szczególnymi walorami turystyczno-przyrodniczymi. Park w całości znajduje się na terenie województwa lubelskiego, w znacznej części obejmując obszar tzw. trójkąta turystycznego Puławy–Kazimierz–Nałęczów. Rzeźba terenu jest tu silnie urozmaicona, a Wisła zachowała w dużej mierze swój naturalny wygląd. W ciągu ostatnich lat teren samego Kazimierza Dolnego oraz okolic stanowi niezmiennie jeden z najpopularniejszych ośrodków turystycznych w kraju, przyciągając nie tylko rzesze turystów, lecz także przyszłych mieszkańców, zainteresowanych osiedleniem się na stałe w tym wyjątkowym krajobrazowo miejscu. Sam Kazimierz Dolny stanowi jeden z najpiękniej wkomponowanych w tkankę przyrodniczą kompleksów architektonicznych o statusie zabytku², zaliczany obok Zamościa do wybitnych renesansowych układów urbanistycznych w Polsce (Chmielewski 2013: 87)³.

Zasady wskazane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (dalej: m.p.z.p.) powinny być tu zatem ściśle przestrzegane, a działania związane

¹ Uchwała nr XXIX/407/2017 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie Kazimierskiego Parku Krajobrazowego https://zlpk.bip.lubelskie.pl/?id=68&action=details&document_id=1169540 (dostęp: 30.11.2023).

Zob. także: Uchwała nr XXXII/488/2021 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Kazimierskiego Parku Krajobrazowego, Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego z 5 stycznia 2022 r., poz. 77. Plan ochrony przewidziany jest na okres 20-letni i obejmuje część tekstową planu oraz mapy uwarunkowań ochrony i mapy działań ochronnych i rekomendacji.

² Zob. <https://www.gov.pl/web/sport/kazimierz-dolny-nadal-ze-statusem-zabytku> (dostęp: 30.11.2023).

Na mocy decyzji z 11 kwietnia 2019 r. Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, który rozpatrzył wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Lublinie z dnia 24 stycznia 1983 r., wznowiającej decyzję z dnia 13 sierpnia 1966 r. wpisującą do rejestru zabytków obszar miasta Kazimierza Dolnego.

³ Interesujące jest tu również porównanie z regulacjami dot. planowania przestrzennego we Włoszech, zob. Adobati 2017; Mazzeo 2021: 141–145.

z procesem inwestycyjnym bezwzględnie podporządkowane priorytetom ochrony krajobrazu kulturowego i przyrodniczego. Aktualnie podejmowane są kolejne kroki, mające na celu ochronę unikatowego środowiska naturalnego okolic Kazimierza – zarządzeniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie z 5 maja 2023 r. ustanowiono rezerwat przyrody Mięćmierz⁴, mający chronić m.in. wyjątkową panoramę doliny Wisły z rezerwatem „Krowia Wyspa”, zamkiem w Janowcu na przeciwległym brzegu oraz znaną z regionalnej zabudowy osadą rybacką Mięćmierz. Szczególnie atrakcyjnym widokowo terenem jest tu tzw. skarpa wiślana, czyli pierwsza enklawa rezerwatu (Mięćmierz I), znajdująca się na południe od zabudowań Mięćmierza. Druga enklawa (Mięćmierz II), potocznie określana mianem „suchej dolinki”, położona jest na skarpie pomiędzy zabudowaniami Albrechtówki i Mięćmierza⁵.

W kontekście wieloletnich problemów gminy Kazimierz Dolny⁶ z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz często dyskusyjnych decyzji organów administracyjnych w procesie inwestycyjnym warto zastanowić się nad kwestiami kluczowymi zarówno dla ochrony środowiska naturalnego, jak i potencjalnych inwestorów. Niedawna nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 2023 r. (dalej: u.p.z.p.) rodzi niewątpliwie nowe wyzwania, które dodatkowo wpłyną na złożoność omawianego problemu⁷.

10.2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – pomiędzy prawem a lokalną polityką

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w gminie Kazimierz Dolny to od lat źródło nieustannych lokalnych konfliktów pomiędzy władzami samorządowymi a inwestorami. 19 listopada 2022 r. wszedł w życie m.p.z.p.⁸ dla części ob-

⁴ Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego z 5 maja 2023 r., poz. 3321.

⁵ Teren ten podlega również ochronie w ramach Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000; z kolei w ramach Dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (tzw. Dyrektywy Siedliskowej) ochronie podlegają określone siedliska przyrodnicze (tj. murawy kserotermiczne i formacje z jałowcem pospolitym).

⁶ Interaktywna mapa gminy: <https://kazimierz-dolny.geoportal-krajowy.pl/> (dostęp: 12.11.2025).

⁷ Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z 7 lipca 2023 r., Dz.U. z 24 sierpnia 2023 r., poz. 1688.

⁸ Uchwała Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym nr XLIV/311/22, Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego z 4 listopada 2022 r., poz. 5232.

szażu gminy Kazimierz Dolny (w obrębach Kazimierz Dolny, Mięćmierz-Okale, Cholewianka); cały czas trwają jednak procedury uzgodnień m.in. dla Bochotnicy, Skowieszynka czy Rzeczycy⁹.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, unieważniające Uchwałę nr XXVI/261/21 Rady Miejskiej w Kazimierzku Dolnym¹⁰, pozwala wskazać na główne problemy w procesie opracowywania planu w ubiegłych latach, które w kontekście aktualnych działań gminnych w tym zakresie nie wydają się w pełni rozwiązane. Z uwagi na szczególny charakter Kazimierza Dolnego i wspomniany status zabytku oraz wyjątkowe środowisko przyrodnicze obszaru gminy zarówno działania planistyczne, jak i proces inwestycyjny wymagają określonych uzgodnień z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska (RDOŚ) i Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. W odniesieniu do unieważnionej uchwały gminnej z 2021 r. nie zastosowano się do wymogów procedury planistycznej, o których mowa w art. 28 u.p.z.p. – plan został zmieniony w zakresie, w jakim podlegał wcześniej ocenie RDOŚ, a nie miało miejsca ponowne wymagane prawem uzgodnienie (Plucińska-Filipowicz, Wierzbiński 2014: 263–272).

Analizowane rozstrzygnięcie nadzorcze podnosi również kwestię niezgodności planu ze studium¹¹, wskazując na wprowadzone zmiany dotyczące zakazu lokalizacji na terenie stoku narciarskiego trwałych obiektów kubaturowych, niezwiązanych z urządzeniami niezbędnymi do jego funkcjonowania. Studium uwarunkowań precyzyjnie wskazywało zarówno lokalizację zabudowy kubaturowej, jak również jej funkcje i rodzaje. Należy podkreślić, że zgodnie z lipcową nowelizacją u.p.z.p. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ma zastąpić plan ogólny. Jego ustalenia będą podstawą do uchwalania

⁹ Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w postanowieniu z dnia 10 sierpnia 2023 r. (WPN.610.43.2023.KWAW.1) odmawia uzgodnienia projektu planu miejscowego dla Skowieszynka, Rzeczycy, Kolonii Rzeczycy, Wierzchoniowa i Witoszyna, znacznie ograniczając możliwość zabudowy terenów – projekt planu miejscowego musi zostać skorygowany poprzez zmniejszenie powierzchni terenów budowlanych i ponownie przesłany do uzgodnień.

¹⁰ Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody lubelskiego nr IF-II.4131.7.2022 z dnia 4 lutego 2022 r., Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego z dnia 7 lutego 2022 r., poz. 650.

¹¹ Zob. wyrok NSA z dnia 10 listopada 2016 r., w którym sąd stwierdza, że „choćby studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. [...] Plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, nie może prowadzić do zmiany kierunków zagospodarowania objętych studium. Zmiana przeznaczenia terenów w planie miejscowym, jeśli nie była przewidziana w studium, może być dokonana przez gminę wyłącznie po uprzedniej zmianie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, z zachowaniem trybu, w jakim studium jest uchwalane” (sygn. akt II OSK 296/15).

planów miejscowych oraz wydawania decyzji o warunkach zabudowy¹². Nowe narzędzie planistyczne będzie miało charakter aktu prawa miejscowego (Dolnicki 2021: 329–365), zaś studia zgodnie z przepisami przejściowymi zachowują moc obowiązującą do wejścia w życie planu ogólnego gminy, nie dłużej jednak niż do 31 grudnia 2025 r.

Kolejne z naruszeń prawa podniesionych w rozstrzygnięciu nadzorczym dotyczy obsługi komunikacyjnej i dojazdów do terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Zgodnie z orzecznictwem sądowo-administracyjnym wskazuje się, że w zakresie realizacji wymogu wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., plan miejscowy powinien być tak skonstruowany, aby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej określonym terenom¹³. Tym samym, zgodnie z argumentacją organu nadzorczego, ustalenie drogi komunikacyjnej nie może być uzależnione od późniejszej, często niepewnej zgody właścicieli nieruchomości (np. w postaci ustanowienia służebności drogowej), a zapisy planu nie mogą uzależniać zagospodarowania terenu od zgody na służebność przejazdu przez tereny sąsiednie, ewentualnie od przyszłych rozstrzygnięć innych organów lub sądów. Z uwagi na szczególny charakter Kazimierza Dolnego niezwykle istotne jest stosowanie się do wymaganych wskaźników urbanistycznych m.in. wskazujących możliwość maksymalnej zabudowy, precyzyjnie określających funkcje uzupełniające w zakresie ich oddziaływania czy też wpływ na skalę zabudowy bądź inne wskaźniki przestrzenne.

Należy również podkreślić wagę obowiązku określenia w planie miejscowym minimalnej liczby miejsc postojowych w stosunku do każdej z przewidzianych funkcji, przy czym nie ma znaczenia, czy przeznaczenie terenu jest podstawowe, czy uzupełniające¹⁴. Jest to istotne szczególnie w kontekście budowy na działkach w centrum miasta, gdzie natężenie ruchu turystycznego jest często niewspółmierne do możliwości infrastruktury w zakresie obsługi parkingowej. Na wskazany problem zwrócił uwagę organ nadzorczy, podkreślając, że działka będąca przedmiotem analizy¹⁵ znajduje się w ścisłym centrum miasta i pozostaje terenem dotychczas niezainwestowanym, a wskazanie obowiązku realizacji tylko jednego miejsca parkingowego dla jej obsługi nie wypełnia upoważnienia ustawowego

¹² Zob. art. 13a-13m Ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z 7 lipca 2023 r., Dz.U. z 24 sierpnia 2023 r., poz. 1688.

¹³ Por. wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 2011 (sygn. akt II OSK 109/11); z dnia 11 października 2016 r. (sygn. akt II OSK 3314/14).

¹⁴ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 9 stycznia 2020 r. (sygn. akt II SA/Bk 812/19).

¹⁵ Sprawa dotyczyła działki 18aMS w centrum Kazimierza Dolnego, tuż przy Kościele Farnym (dawny Hotel Polski, następnie Esterka).

z art. 15 ust. 2 pkt. 6 u.p.z.p.¹⁶ W odniesieniu do przedmiotowej działki warto również wspomnieć o konieczności uzyskiwania odpowiednich uzgodnień – w tym przypadku zarówno przeznaczenie terenu, jak i kwestia parametrów urbanistycznych podlegały uzgodnieniu z Lubelskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w związku z koncepcją zabudowy terenu, która nawiązuje rozwiązaniami architektonicznymi do znajdujących się tam niegdyś budynków. Samo jednak określenie w planie minimalnej liczby miejsc do parkowania stosownie do dopuszczonych funkcji usługowych należy do obowiązków organu planistycznego, tj. burmistrza Kazimierza Dolnego.

W kontekście uzyskiwania wymaganych uzgodnień konserwatora zabytków w procesie inwestycyjnym na terenie Kazimierza Dolnego warto zwrócić uwagę na poruszaną często kwestię niedopuszczalności podnoszenia wysokości linii zabudowy ponad tę przewidzianą przez plan zagospodarowania przestrzennego – niezwykle istotną z powodu konieczności zachowania odpowiedniej skali zabudowy do ukształtowania terenu¹⁷.

Negatywna opinia konserwatora może dotyczyć również planowanego charakteru zabudowy, np. pensjonatowej, wymagającej ciągów komunikacyjnych czy innych terenów obsługi, w związku z aspektami przestrzenno-widokowymi (zakłócenie panoramy widokowej). Konserwator zwraca także uwagę na konieczność zachowania charakteru zbliżonego do architektury budynków mieszkalnych przez budynki pensjonatowe, co pozwala, co do zasady, na zachowanie spójnej koncepcji architektonicznej nowych inwestycji na terenie gminy (z przewagą m.in. drewna, kamienia wapiennego i pergoli).

Kolejną z nieprawidłowości, którą podnosi się w rozstrzygnięciu nadzorczym, była niezgodność tekstu planu z rysunkiem w odniesieniu do określonego terenu, co stanowi naruszenie zasad sporządzania aktu planistycznego w zakresie art. 15

¹⁶ Art. 15 ust. 2 pkt. 6 znówelizowanej u.p.z.p.: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: [...] zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów”.

¹⁷ Zob. także: wyrok WSA w Lublinie z 27 czerwca 2023 r. (sygn. akt II SA/Lu 270/23). W opinii sądu Rada Miasta Kazimierz Dolny w zaskarżonym planie miejscowym zastosowała inny sposób ustalania wysokości budynków niż określony w rozporządzeniu (Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie). Rada Miasta jest uprawniona do określania maksymalnej lub minimalnej wysokości zabudowy na obszarze gminy, jednakże sposób obliczania wysokości budynków musi być spójny w systemie prawa.

ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.¹⁸ oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁹. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego²⁰ stanowi całość składającą się z części tekstowej (treść uchwały) oraz jej integralnej części w formie graficznej – oba te elementy muszą być całkowicie spójne i jednoznaczne. Jak podkreśla się w orzecznictwie²¹, część graficzna planu jest uszczegółowieniem części tekstowej, a ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie – nie może dochodzić do rozbieżności pomiędzy częścią tekstową a rysunkiem.

10.3. Inwestycje na terenie gminy Kazimierz Dolny – wyzwania dla projektanta i inwestora

Szczególne warunki przyrodnicze (obszar wąwozów lessowych, często znaczne nachylenia terenu, wymagające ingerencji w skarpę) sprawiają, że projekt architektoniczny musi uwzględniać całokształt specyficznych czynników techniczno-przyrodniczych. Konieczne jest przestrzeganie wskazanych w studium/planie zakazów zabudowy z uwagi na ochronę określonych elementów krajobrazu, a tym samym niedopuszczanie do postulowanych żądań zwiększenia terenu zabudowy w sytuacji, gdy mogłoby to mieć niekorzystne skutki dla środowiska przyrodniczego chronionego obszaru.

Niezmiennie powraca również problem kubatury planowanych obiektów i dążenie inwestorów do zwiększania linii zabudowy ponad pierwotnie planowaną (Plucińska-Filipowicz, Wierzbicki 2014: 171–174), co w przypadku miejsca o statusie zabytku powinno być przedmiotem wnikliwej uwagi organów opiniujących i nadzorczych, a przede wszystkim władz samorządowych.

Z uwagi na szczególne uwarunkowania przyrodnicze Kazimierza Dolnego (Kazimierski Park Krajobrazowy, Obszar Natura 2000, a także nowo utworzony rezerwat Mięćmierz) decyzja inwestora musi być wyjątkowo dobrze przemyślana – proces uzyskiwania niezbędnych pozwoleń i opinii (ocena oddziaływania inwestycji na środowisko, tzw. decyzja środowiskowa (Górski 2021: 146–165)) może

¹⁸ „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i część graficzną, wraz z uzasadnieniem, uwzględniając politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego”

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz.U. z dnia 23 grudnia 2021 r. poz. 2402.

²⁰ Interaktywna wersja planu: <https://kazimierzdolny.e-mapa.net/?userview=324> (dostęp: 12.11.2025).

²¹ Zob. wyrok WSA w Lublinie z 13 października 2009 r. (sygn. akt II SA/Lu 393/09).

być dłuższy niż w przypadku inwestycji na terenie niepodlegającym regulacjom ochrony przyrody. Właściciele działek na atrakcyjnych przyrodniczo terenach muszą się zatem przygotować na długi czas oczekiwania na decyzje organów w przedmiocie warunków zagospodarowania.

Decyzje organów w przedmiocie zabudowy terenu często bywają kontrowersyjne, co nie sprzyja stabilności inwestycyjnej – przykładem może być tu sytuacja dotycząca budowy z 2019 r. na działce w Mięćmierzu²², w miejscu już powołanego rezerwatu przyrody (planowanego w czasie uzyskiwania pozwolenia na budowę) oraz obszaru Natura 2000²³. Budzi to uzasadnione wątpliwości co do rzeczywistego przestrzegania przepisów dotyczących ochrony przyrody na wskazanych obszarach, a jednocześnie dowodzi braku spójności działań organów samorządowych i opiniujących w procesie uzyskiwania niezbędnych pozwoleń. W przypadku obszarów podlegających bezwzględnej ochronie przyrody takie sytuacje nie powinny mieć miejsca.

10.4. Nowelizacja u.p.z.p. – nowe wyzwania dla gminy

Nowelizacja u.p.z.p. to szereg wyzwań zarówno dla samorządów terytorialnych, jak i całej branży budowlanej. Wśród głównych zmian należy wymienić m.in. zastąpienie studium planem ogólnym o charakterze aktu prawa miejscowego, zintegrowany plan inwestycyjny oraz umowę urbanistyczną, a także wprowadzenie tzw. Rejestru Urbanistycznego (od 1 stycznia 2026 r.). Ponadto znowelizowana u.p.z.p. zakłada zwiększenie partycypacji społecznej w procedurze planistycznej oraz zmiany w przepisach dotyczących wydawania decyzji o warunkach zabudowy i okresu jej ważności. Samorządy lokalne będą miały czas do 31 grudnia 2025 r. na sporządzenie planów ogólnych – biorąc pod uwagę dotychczasowe problemy gminy Kazimierz Dolny przy opracowywaniu planów miejscowych termin ten wydaje się stanowić duże wyzwanie. Konieczne będzie również dostosowanie sposobu przygotowania projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej do rozporządzenia wydanego na podstawie art. 16 ust. 2 u.p.z.p., które

²² <https://kazimierzdolny.naszemiasto.pl/miecmierz-ruszyla-budowa-w-miejscu-gdzie-ma-powstac/ar/c1-7263937> (dostęp: 30.11.2023).

²³ Starostwo wydając pozwolenie na budowę, uzasadniało swoją decyzję otrzymaniem kompletu niezbędnych dokumentów, w tym pozytywnej decyzji Zespołu Lubelskich Parków Krajobrazowych. Zgodnie z uchwalonym planem zagospodarowania przestrzennego na przedmiotowej działce mogła znajdować się zabudowa jednorodzinna, co budziło szereg wątpliwości w kontekście ścisłej ochrony krajobrazu na tym terenie. Zgodnie ze studium zagospodarowania teren był bezwzględnie wyłączony z zabudowy, natomiast w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenie działki uwzględniało możliwość zabudowy.

określi skale, klasy przeznaczenia terenu, stosowane oznaczenia, nazewnictwo, standardy, sposoby prezentacji graficznej danych przestrzennych oraz sposób dokumentowania prac planistycznych w zakresie planu miejscowego. W związku z nowymi zasadami dotyczącymi decyzji o warunkach zabudowy (ograniczenie obszaru analizowanego do decyzji, związanie ustaleniami planu ogólnego oraz wprowadzenie 5-letniego terminu obowiązywania decyzji od daty jej uprawomocnienia się) – prowadzenie inwestycji na dotychczasowych zasadach będzie wymagało uzyskania decyzji do 31 grudnia 2025 r. Wniosek złożony po tym terminie, w sytuacji gdy gmina nie zdąży uchwalić planu ogólnego, może skutkować opóźnieniem inwestycji. Nawet gdy gmina uchwali plan ogólny, nie ma bowiem pewności, że nieruchomość znajdzie się w obszarze uzupełnienia zabudowy i będzie można zrealizować na niej zaplanowaną inwestycję.

10.5. Podsumowanie

Problematyka zagospodarowania przestrzennego w kontekście ochrony przyrody w gminach znajdujących się na obszarze parków krajobrazowych oraz innych form ochrony przyrody, a jednocześnie stanowiących teren niezwykle atrakcyjny turystycznie i inwestycyjnie, to duże wyzwanie dla władz samorządowych. Relacje pomiędzy procesami inwestycyjnymi a ochroną środowiska naturalnego w gminie Kazimierz Dolny – miejscu o unikalnym znaczeniu krajobrazowym, historycznym i turystycznym – są niezwykle złożone.

Lokalne samorządy stają przed wyzwaniami wynikającymi z konieczności godzenia interesów rozwoju urbanistycznego z obowiązkiem zachowania dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego. Kluczowym punktem odniesienia jest tu miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, którego opracowywanie i wdrażanie napotyka liczne przeszkody – prawne, proceduralne oraz polityczne.

Można wskazać, że obowiązujące plany zagospodarowania przestrzennego są nierzadko przedmiotem lokalnych sporów i kontrowersji, a ich zapisy bywają niezgodne ze studium uwarunkowań lub są uchwalane z naruszeniem przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ponadto pojawiają się nieprawidłowości dotyczące wymaganych uzgodnień z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska czy Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, a także błędne zapisy związane z obsługą komunikacyjną lub liczbą miejsc postojowych. Należy też podkreślić znaczenie zgodności pomiędzy częścią tekstową i graficzną planów oraz rolę organów opiniujących w zachowaniu integralności krajobrazu.

Kazimierski Park Krajobrazowy i nowo utworzony rezerwat przyrody Mięcnierz niewątpliwie wymagają należytej ochrony walorów przyrodniczych. Z drugiej zaś strony inwestorzy i projektanci muszą mierzyć się z licznymi trudnościami – m.in. związanymi z wymagającą topografią terenu, skomplikowanymi

procedurami uzyskiwania pozwoleń czy niejednoznacznymi decyzjami administracyjnymi, które mogą powodować niepewność inwestycyjną. Wieloletnie opracowywanie m.p.z.p., kontrowersyjne pozwolenia na budowę, długi czas oczekiwania na wymagane opinie sprawiają, że proces inwestycyjny nie jest zadaniem łatwym. Jednocześnie pojawiają się wątpliwości, czy ochrona środowiska jest istotnie jednym z priorytetów działań samorządu. Miejsca takie jak Kazimierz Dolny, łączące status zabytku i wyjątkowe walory przyrodnicze, powinny być chronione w szczególnie sposób – pojawia się zatem pytanie, czy aktualne rozwiązania są wystarczająco efektywne.

Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (wprowadzająca plan ogólny zamiast studium, zintegrowany plan inwestycyjny i Rejestr Urbanistyczny) miała na celu uproszczenie i ujednolicenie procesu planistycznego. Jednocześnie nakłada nowe obowiązki na samorządy, co może pogłębić trudności gmin takich jak Kazimierz Dolny, gdzie interesy ochrony dziedzictwa kulturowego często ścierają się z presją inwestycyjną. Można mieć zatem uzasadnione wątpliwości, czy władze lokalne sprostają nowym wyzwaniom w tym zakresie oraz czy nie byłyby wskazane dodatkowe rozwiązania (np. w zakresie koordynacji wymaganych uzgodnień), kompleksowo uwzględniające specyfikę takich obszarów.

Literatura

- Adobati F., 2017, *Franciacorta: un brand (e un piano) per molti paesaggi*, *Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU-Società Italiana degli Urbanisti*, Catania 16-18 giugno 2016, <http://www.planum.net/planum-magazine/planum-publisher-publication/atti-della-xix-conferenza-nazionale-siu> (dostęp: 30.11.2023).
- Chmielewski T.J., 2013, *Systemy krajobrazowe. Struktura-funkcjonowanie-planowanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Dolnicki B., 2021, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Górski M. (red.), 2021, *Prawo ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Mazzeo G., 2021, *Sulla pianificazione territoriale in Italia. Cronache, testimonianze, prospettive*, FrancoAngeli, Milano.
- Plucińska-Filipowicz A., Wierzbicki M. (red.), 2014, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Komentarz*, LexisNexis, Warszawa.

Dokumenty prawne

- Postanowienie Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z dnia 10 sierpnia 2023 r. (WPN.610.43.2023.KWAW.1).
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz.U. z dnia 23 grudnia 2021 r. poz. 2402.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody lubelskiego nr IF-II.4131.7.2022 z dnia 4 lutego 2022 r., Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego z dnia 7 lutego 2022 r., poz. 650.

Uchwała nr XXIX/407/2017 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie Kazimierskiego Parku Krajobrazowego, https://zlpk.bip.lubelskie.pl/?id=68&action=details&document_id=1169540 (dostęp: 30.11.2023).

Uchwała nr XXXII/488/2021 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Kazimierskiego Parku Krajobrazowego, Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego z 5 stycznia 2022 r., poz. 77.

Uchwała Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym nr XLIV/311/22, Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego z 4 listopada 2022 r., poz. 5232.

Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z 7 lipca 2023 r., Dz.U. z 24 sierpnia 2023 r., poz. 1688.

Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie z 5 maja 2023 r., Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego z 5 maja 2023 r., poz. 3321.

Wyrok NSA z dnia 1.04.2011 r. (sygn. akt II OSK 109/11).

Wyrok NSA z dnia 11.10.2016 r. (sygn. akt II OSK 3314/14).

Wyrok NSA z dnia 20.11.2016 r. (sygn. akt II OSK 296/15).

Wyrok WSA w Białymstoku z 9 stycznia 2020 r. (sygn. akt II SA/Bk 812/19).

Wyrok WSA w Lublinie z 13 października 2009 r. (sygn. akt II SA/Lu 393/09).

Wyrok WSA w Lublinie z 27 czerwca 2023 r. (sygn. akt II SA/Lu 270/23).

Strony internetowe

<https://kazimierzdolny.naszemiasto.pl/miecmierz-ruszyla-budowa-w-miejscu-gdzie-ma-powstac/ar/c1-7263937> (dostęp: 30.11.2023).

Mapy

<https://kazimierz-dolny.geoportal-krajowy.pl/> (dostęp: 12.11.2025).

<https://kazimierzdolny.e-mapa.net/?userview=324> (dostęp: 15.11.2025).