

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

#### **NR NK-I.4131.42.2018.AHOR**

z dnia 9 marca 2018 r.

#### **Rada Miasta Zielona Góra**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr LXIII.864.2018 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 30 stycznia 2018 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia zespołu przyrodniczo – krajobrazowego "Park Braniborski".

#### **Uzasadnienie**

W dniu 30 stycznia 2018 r. Rada Miasta Zielona Góra podjęła Uchwałę Nr LXIII.864.2018 zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia zespołu przyrodniczo – krajobrazowego "Park Braniborski". Przedmiotowy akt został doręczony organowi nadzoru w dniu 8 lutego 2018 roku.

Uchwałą Nr LXXI.617.2014 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie ustanowienia zespołu przyrodniczo - krajobrazowego "*Park Braniborski*" (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego, poz. 1594) został ustanowiony zespół przyrodniczo-krajobrazowy pod nazwą "*Park Braniborski*" obejmujący następujące nieruchomości położone na terenie Miasta Zielona Góra: 1) działkę nr 344 w obrębie geodezyjnym nr 32, 2) działka nr 351/6 w obrębie geodezyjnym nr 32, 3) działkę nr 408 w obrębie geodezyjnym nr 32, 4) działkę nr 769 w obrębie geodezyjnym nr 33, stanowiących własność Miasta Zielona Góra, o łącznej powierzchni około 24 ha. W § 1 pkt 1 badanej uchwały Nr LIX.864.2018 Rada Miasta dokonała zmian w uchwale nr LXXI.617.2014 polegającej na zmniejszeniu obszaru zespołu poprzez wyłączenie z niego części działki o nr 351/6. Rada wskazała, że po dokonanych wyłączeniach obszar parku wynosi 23,1083 ha, a jego położenie określone zostało na mapie stanowiącej załącznik do uchwały. Zgodnie zaś w § 1 pkt 2 kwestionowanej uchwały „załącznik do uchwały otrzymuje brzmienie jak w załączniku do niniejszej uchwały” – na mapie wskazano położenie zespołu po zmniejszeniu jego powierzchni.

W uzasadnieniu do badanej uchwały Rada Miasta wskazała, że zamierzonym celem uchwały jest zniesienie formy ochrony przyrody dla części zespołu przyrodniczo- krajobrazowego „Park Braniborski” z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, w tym również w bezpośrednim sąsiedztwie tego terenu. Dalej Rada wyjaśniła, że w rejonie ulic: Lubuskiej, Zielonogórskiej, Braniborskiej i Władysława IV „występują zagrożenia związane z dużym natężeniem ruchu samochodowego oraz brakiem miejsc parkingowych, z równoczesnym skupieniem ważnych instytucji publicznych (szkoła podstawowa, Dom Pomocy Społecznej dla Kombatantów, kościół, Instytut Astronomii Uniwersytetu Zielonogórskiego). Mieszkańcy oraz osoby czasowo przebywające w tym obszarze, bardzo często zgłaszają swoje obawy dotyczące zachowania bezpieczeństwa zdrowia i życia. Głównym problemem jest niewystarczająca ilość miejsc parkingowych, co skutkuje parkowaniem w miejscach niedozwolonych stwarzających zagrożenie dla uczestników ruchu pieszego i kołowego. Szczególną uwagę należy zwrócić na bezpieczeństwo dzieci uczęszczających do Publicznej Szkoły Podstawowej nr 7 im. Mikołaja Kopernika przy ul. Zielonogórskiej 5. Znaczna ilość dzieci przywożona jest do szkoły przez rodziców własnym transportem samochodowym. Brak możliwości bezpiecznego parkowania skutkuje zatrzymywaniem samochodów w miejscach do tego nieprzeznaczonych. Dodatkowo

duży ruch powoduje częste kolizje, nierzadko z udziałem dzieci. Ważnym aspektem jest również zagrożenie występujące, w czasie uczestniczenia przez wiernych w praktykach religijnych w Kościele Rzymskokatolickim pw. św. Urbana I. Wiele osób z różnych obszarów Zielonej Góry chcących skorzystać z nabożeństwa, nie ma możliwości zaparkowania zgodnie z zasadami ruchu drogowego ze względu na ograniczoną ilość miejsc parkingowych w obrębie świątyni. Kolejną grupą osób narażonych na potencjalne niebezpieczeństwo są pracownicy i studenci Instytutu Astronomii Uniwersytetu Zielonogórskiego, korzystający z obserwatorium astronomicznego zlokalizowanego w Wieży Braniborskiej. Znaczną grupę, narażoną na niebezpieczeństwo, stanowią osoby przebywające w w/w okolicach chcące skorzystać z możliwości spędzenia wolnego czasu na terenie Parku Braniborskiego. Brak miejsc parkingowych oraz nieprawidłowe parkowanie pojazdów jest też powodem częstych interwencji policji. (...). Powyższe utrudnienia i zagrożenia mają w głównej mierze negatywne skutki dla okolicznych mieszkańców. Nasilenie ruchu uniemożliwia bezpieczne poruszanie się w obszarze miejsca zamieszkania. W związku z licznymi wnioskami i interwencjami mieszkańców Zielonej Góry, Dyrekcji Szkoły Podstawowej, Dyrekcji DPS-u, Kanclerza Uniwersytetu Zielonogórskiego, zgłoszeniami do Budżetu Obywatelskiego, opracowano koncepcję zagospodarowania terenu przy ulicy Braniborskiej wraz z budową parkingu na fragmencie działki nr 351/6 obręb 32. W związku z powyższym konieczne jest wydzielenie terenu pod budowę tego parkingu i wyłączenie go z obszaru Zespołu Przyrodniczo-Krajobrazowego „Park Braniborski”. Powierzchnia planowanego wydzielenia to 0,5 ha".

Pismem z dnia 21 lutego 2018 r., NK-I.4131.2018.AHor, organ nadzoru zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do Uchwały Nr LXIII.864.2018 oraz zwrócił się o wyjaśnienia i dokumentację obejmujące m.in. przesłanie kopii wszystkich pism przesłanych z Urzędu Miasta Zielona Góra do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gorzowie Wlkp. z wnioskiem o uzgodnienie projektu uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia zespołu przyrodniczo – krajobrazowego "Park Braniborski" oraz postanowienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gorzowie Wlkp. o uzgodnieniu projektu uchwały; udzielenia wyjaśnień czy rozważana była możliwość zwiększenia ilości miejsc parkingowych w rejonach ulic Braniborskiej, Zielonogórskiej, Lubuskiej, Osiedlowej oraz Wieży Braniborskiej w inny sposób niż poprzez ingerencję w istniejący zespół przyrodniczo – krajobrazowy "Park Braniborski", a jeśli tak to o przesłania kopii wszystkich analiz dokonanych przez Urząd Miasta Zielona Góra w tej sprawie; przesłanie kopii wszystkich wniosków mieszkańców Zielonej Góry do Budżetu Obywatelskiego dotyczących zagospodarowania terenu przy ulicach Braniborskiej, Zielonogórskiej, Lubuskiej, Osiedlowej oraz w sąsiedztwie Wieży Braniborskiej złożonych w latach 2011-2017, w szczególności tych dotyczących rozbudowy miejsc parkingowych oraz udzielenie wyjaśnień co do sposobu ich rozpatrzenia; przesłanie opracowanej przez Urząd Miasta Zielona Góra koncepcji budowy parkingu obejmującego fragment działki 351/6 obręb 32.

W odpowiedzi pismem z dnia 28 lutego 2018 r., znak DI.7011.2.2018, Pan Janusz Kubicki Prezydent Miasta Zielona Góra przesłał wyjaśnienia i liczną dokumentację, w tym m.in. postanowienie z dnia 23 stycznia br. Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim w sprawie uzgodnienia projektu przedmiotowej uchwały, znak WPN-I.626.3.2017.KA1.

Prezydent wyjaśnił, że „Analizowana była możliwość zlokalizowania miejsc postojowych w rejonie ulic przyległych do obszaru parku. Jednak ograniczone możliwości terenowe (brak terenów Miasta) oraz wąskie pasy drogowe, jak również określone przeznaczenie terenów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uniemożliwiają zlokalizowanie miejsc postojowych w takich lokalizacjach, które miałyby zapewnić bezpieczeństwo szczególnie dzieci uczęszczających do SP nr 7. (...) Kolejnym elementem są wielopiętrowe bloki dla których również brakuje miejsc parkingowych, ponieważ ich budowa została zrealizowana w czasach kiedy nie przewidywano odpowiedniej ilości miejsc parkingowych dla tak dużych skupisk ludzkich. Następnym argumentem jest to, że w tej części miasta występują dość duże różnice terenów. Nie ma możliwości zlokalizowania parkingów zdecydowanie niżej, ponieważ małe dzieci, zwłaszcza te najmłodsze nie będą w stanie samodzielnie pokonać takich różnic wzniesień, biorąc pod uwagę również duży ciężar tornistrów. Sprawa dotyczy

również dziesiątków mieszkańców Domu Pomocy Społecznej, parafian udających się do Kościoła p.w. św. Urbana I, jak również pozostałych osób poruszających się w tym rejonie Miasta. Załączona mapka analizowanego obszaru wskazuje wszystkie tereny wymienionych placówek, które powinny być całkowicie zamknięte właśnie ze względu na bezpieczeństwo ich użytkowników (...) Dodatkowo należy zauważyć, że większość dróg dojazdowych do tych terenów to drogi wąskie, ślepe i kończące się placami umożliwiającymi jedynie nawracanie (brak możliwości przejazdu). Dojazd do Szkoły Podstawowej nr 7 prowadzi wąska jednokierunkową drogą, na której obowiązuje zakaz ruchu, niestety jest on dość często łamany i nie dotyczy mieszkańców którzy nie mają innego dojazdu do swoich posesji. Na drodze tej mijają się dzieci idące do szkoły i auta - jest to bardzo niebezpieczne”.

Wśród licznej dokumentacji Prezydent przesłał m.in. projekt koncepcji zagospodarowania części terenu działki 351/6 obręb 32 oraz załącznik nr 11 – mapę obrazującą lokalizację działek w rejonie terenu przeznaczonego pod budowę parkingów przy ul. Władysława IV. Z mapy tej wynika, że jedyny dojazd i wyjazd z parkingu miałby prowadzić ulicą Braniborską.

Po dokonaniu oceny prawnej oraz analizy przesłanej przez Prezydenta Miasta dokumentacji i wyjaśnień wskazując, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U.2018 r., poz. 142).

Wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody zniesienia formy ochrony przyrody w zakresie ustanowionego zespołu przyrodniczo-krajobrazowego dokonuje rada gminy w drodze uchwały. Jednakże zgodnie z art. 44 ust. 4 tej ustawy „Zniesienie formy ochrony przyrody, o której mowa w ust. 1, następuje w razie utraty wartości przyrodniczych i krajobrazowych, ze względu na które ustanowiono formę ochrony przyrody, lub w razie konieczności realizacji inwestycji celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych lub zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego”. Z uzasadnienia do uchwały Nr LXIII.864.2018 wynika, że zniesienie formy ochrony przyrody w stosunku do zespołu przyrodniczo – krajobrazowego „Park Braniborski” poprzez wyłączenie z niego części działki nr 351/6 następuje ze względu na przesłankę zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego.

Bezpieczeństwo powszechne oznacza stan polegający na braku zagrożenia, które może przyjąć formy zagrożenia: technicznego, społecznego lub naturalnego. W przypadku znoszenia obiektowej formy ochrony przyrody ze względu na tę przesłankę musi występować zagrożenie dla alternatywnie wielu osób albo musi to być zagrożenie w wielkich rozmiarach. Generalnie jednak bezpieczeństwo powszechne nie zostało prawnie zdefiniowane i jest pojęciem nieostrym (wieloznacznym), którego zakres znaczeniowy każdorazowo określa organ stosujący prawo w konkretnej sytuacji. W praktyce bezpieczeństwo powszechne – jako stan dotyczący niekiedy skrajnie różnego rodzaju zjawisk – jest pojęciem, któremu trudno przypisać uniwersalne kryteria (tak Chmielewski Jan w: Obiektowe formy ochrony przyrody w gminach - aspekty prawne, Samorząd Terytorialny 2014/9/28-39). Podkreślić należy, że pojęcie bezpieczeństwa powszechnego należy do języka prawnego i występują w wielu aktach prawnych, lecz nie jest ono bezpośrednio definiowane. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2017 r. poz. 2204) w rozdziale XX „Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu”, w art. 163 § 1 określono, iż ponosi odpowiedzialność za przestępstwo ten, kto sprowadza zdarzenie, które zagraża życiu lub zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach. W związku z tym, aby można było mówić o bezpieczeństwie powszechnym, musi występować alternatywnie wiele osób albo zagrożenie w wielkich rozmiarach. Zdaniem organu nadzoru zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego może mieć związek z budową lub utrzymywaniem w należyтым stanie urządzeń infrastruktury technicznej takich jak wały przeciwpowodziowe czy też mury oporowe. Aby mieć do czynienia z zapewnieniem bezpieczeństwa powszechnego konieczne jest wysunięcie na plan pierwszy ochrony ludzi i ich mienia.

W ocenie organu nadzoru budowa parkingu, na którym będą mogli zaparkować rodzice dzieci dowożący je do szkoły podstawowej, mieszkańcy pobliskiego osiedla, wierni uczestniczący w obrzędach

religijnych czy też pracownicy i studenci uniwersytetu nie może być uznana za zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego. Budowa parkingu nie służy bowiem ochronie ludzi czy też istotnego mienia, a jedynie zapewnieniu wygody polegającej na możliwości zaparkowania samochodu w miejscu znajdującym się w niedużej odległości od docelowego miejsca wizyty. Poza tym co równie istotne z przesłanej dokumentacji i wyjaśnień Prezydenta nie sposób przyjąć, że budowa parkingu na części działki nr 351/6 zapewni bezpieczeństwo powszechne w rejonie Szkoły Podstawowej nr 7 i Domu Pomocy Społecznej. Z przedłożonej organowi nadzoru mapy obrazującej lokalizację planowanego parkingu (załącznik nr 11) wynika, że jedyny dojazd i wyjazd z parkingu miałby prowadzić ulicą Braniborską. Ulica ta ma bardzo wąski pas drogowy i z uwagi na bliską zabudowę mieszkalną nie może zostać poszerzona. Budowa parkingu na działce 351/6 spowodowałaby znaczne zwiększenie ruchu samochodowego na ulicy Braniborskiej, co już samo w sobie spowodowałoby zwiększenie zagrożenia bezpieczeństwa dzieci chodzących pieszo do szkoły. Z uzasadnienia do kwestionowanej uchwały oraz wyjaśnień Prezydenta wynika bowiem, że z parkingu mogliby korzystać nie tylko nauczyciele i rodzice dowożący swoje dzieci do szkoły, ale także inne osoby, w tym przede wszystkim mieszkańcy pobliskiego osiedla, w tym także mieszkańcy wieżowców z ul. Władysława IV. Nie sposób więc uznać, że wybudowanie parkingu na części działki nr 351/6 doprowadzi do zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego w tym rejonie.

Na marginesie wskazuję również, że z przesłanego zestawienia wniosków do budżetu obywatelskiego dotyczącego zagospodarowania rejonu ul. Władysława IV wynika, że od wielu lat mieszkańcy pobliskiego osiedla wnoszą o budowę miejsc parkingowych, ale w rejonach ul. Władysława IV i ul. Podgórznej, zgłaszając przy tym alternatywne lokalizacje parkingów, np. przy murze oporowym, poprzez budowę platformy nad garażami przy ul. Władysława IV nr 2-8 i 10-18, przy ul. Władysława IV w pobliżu wieżowców 12, 14, 16, 18, 20, teren pomiędzy blokiem Podgórzna 83-89, Władysława IV 2-8. Natomiast mieszkańcy z ul. Władysława IV, Podgórznej, Władysława Jagiełły, Zielonogórskiej składają do Wojewody Lubuskiego liczne protesty przeciwko budowie planowanego parkingu na działce 351/6.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Lubuski

**Władysław Dajczak**