

**Projekt**

z dnia 8 listopada 2019 r.

Zatwierdzony przez .....

**UCHWAŁA NR .../.../2019  
RADY GMINY KOBIERZYCE**

z dnia ..... 2019 r.

**w sprawie odpowiedzi na skargę Wojewody Dolnośląskiego**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019r. poz. 506 ze zm.) oraz w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018r. poz. 1302 ze zm.), Rada Gminy Kobierzyce uchwala, co następuje:

§ 1. Rada Gminy Kobierzyce w odpowiedzi na skargę Wojewody Dolnośląskiego z dnia 11 października 2019r. na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce Nr VIII/163/2019 z dnia 27 czerwca 2019r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Tyniec Mały, wnosi o oddalenie przedmiotowej skargi.

§ 2. Odpowiedź na wyżej wymienioną skargę stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie niniejszej uchwały, w tym reprezentację w postępowaniu sądowym wraz z prawem do ustanowienia pełnomocników procesowych powierza się Wójtowi Gminy Kobierzyce, który zapewni przesłanie niniejszej uchwały do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Załącznik nr 1**

**Odpowiedź organu na skargę**

**na Uchwałę Rady Gminy Kobierzyce Nr VIII/163/2019 z dnia 27 czerwca 2019r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Tyniec Mały.**

**Skarżący:** Wojewoda Dolnośląski - Organ Nadzoru, pl. Powstańców Warszawy 1, 50-951 Wrocław.

**Organ:** Rada Gminy Kobierzyce, Al. Pałacowa 1, 55-040 Kobierzyce

**Odpowiedź organu na skargę**

**na Uchwałę Rady Gminy Kobierzyce Nr VIII/163/2019 z dnia 27 czerwca 2019r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Tyniec Mały.**

Na podstawie art.54 §2 ustawy z 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 poz. 1302 ze zm.) - Rada Gminy Kobierzyce składa odpowiedź na skargę Wojewody Dolnośląskiego z 11 października 2019r. na Uchwałę Rady Gminy Kobierzyce Nr VIII/163/2019 z dnia 27 czerwca 2019r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Tyniec Mały, **wnosząc o oddalenie wyżej wymienionej skargi w całości.**

**Uzasadnienie**

27 czerwca 2019r. Rada Gminy Kobierzyce podjęła uchwałę nr VIII/163/2019 z dnia 27 czerwca 2019r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Tyniec Mały. Pismem z dnia 11 października 2019r. Wojewoda Dolnośląski złożył skargę, wnosząc o stwierdzenie nieważności:

1. § 13 pkt 2 lit. d;

2. § 20 w zakresie dotyczącym terenu 7RM oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie, w jakim wyznacza teren 7RM oraz

3. § 22 ust. 1 zdanie wprowadzające we fragmentach "4UP" i "10UP", § 22 ust. 1 pkt 2 lit. b, § 22 ust. 3 pkt 4 lit. b i e uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie, w jakim wyznacza on tereny 4UP i 10UP.

Wojewoda zarzucił, że podjęcie:

1. § 13 pkt 2 lit. d uchwały nastąpiło z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2008 r. poz. 1945 ze zm.) w związku z art. 1 ust. 2 pkt 7 tej ustawy oraz art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186), poprzez ustalenie zasad budowy systemu komunikacji w sposób ograniczający możliwość zagospodarowania terenów zgodnie z przeznaczeniem.

2. § 20 uchwały w zakresie, w jakim dotyczy on terenu 7RM oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie, w jakim wyznacza on teren 7RM z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z § 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz 4 pkt 1 i § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164 poz. 1578), poprzez brak powiązania terenu oznaczonego symbolem 7RM z układem komunikacyjnym.

3. podjęcie § 22 ust. 1 zdanie wprowadzające we fragmentach "4UP" i "10UP", § 22 ust. 1 pkt 2 lit. b, § 22 ust. 3 pkt 4 lit. b i e uchwały oraz załącznik nr 1 do uchwały w zakresie, w jakim wyznacza on tereny 4UP i 10UP z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. polegający na braku określenia wysokości zabudowy mieszkaniowej oraz art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164 poz. 1578), poprzez nieprawidłowe określenie wskaźników minimalnej liczby miejsc parkingowych dla terenów oznaczonych symbolami 4UP i 10UP.

## I.

Precyzując pierwszy zarzut Skarżący wskazał, że regulacja § 13 pkt 2 lit. d uchwały wprowadza nakaz wykonania co najmniej dwóch włączeń do dróg publicznych w sytuacji, gdy droga wewnętrzna lub ciąg pieszo-jezdny są dłuższe niż 150m w sposób nieuprawniony ogranicza prawo własności podmiotów zamierzających realizować zabudowę na działkach budowlanych nieposiadających bezpośredniego dostępu do drogi publicznej. Zdaniem Skarżącego, wykonanie inwestycji na terenach przeznaczonych pod zabudowę może być niemożliwe właśnie ze względu na brak realnej możliwości wykonania dojazdu do działki budowlanej zgodnie z postanowieniami § 13 pkt 2 lit d uchwały.

Organ nie podziela argumentacji skarżącego odnośnie pierwszego z zarzutów tj. odnoszącego się do regulacji § 13 pkt 2 lit d uchwały.

Skarżący zarzuca, że kwestionowane zapisy planu miejscowego stanowią ograniczenie wolności budowlanej, jako wywodzącej się z konstytucyjnego ochrony prawa własności.

*Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne.*

Organ podkreśla, że w toku procedury planistycznej właściciele nieruchomości objętych projektem planu miejscowego, w tym w szczególności właściciele nieruchomości, do których odnoszą się kwestionowane zapisy, nie wnosili żadnych wniosków ani uwag odnoszących się do dróg wewnętrznych i skomunikowania działek. Skoro więc główni zainteresowani nie uznali tych regulacji za niekorzystne, powoływanie się przez skarżącego na potrzebę ochrony ich interesów należy uznać za chybione.

Skarżący uważa, że wprowadzenie nakazu wykonania co najmniej dwóch włączeń do dróg publicznych w sytuacji, gdy droga wewnętrzna lub ciąg pieszo-jezdny są dłuższe niż 150m stanowi nadmierne ograniczenie prawa własności podmiotów zamierzających realizować zabudowę na działkach budowlanych nieposiadających bezpośredniego dostępu do drogi publicznej. Oznacza to, że zdaniem Skarżącego jedynym dopuszczalnym rozwiązaniem byłoby skomunikowania działek przez drogi wewnętrzne posiadające wyłącznie jedno włączenie do drogi publicznej, bez względu na to, jaka byłaby charakterystyka danego obszaru, w szczególności kwestie bezpieczeństwa czy ładu przestrzennego. Zdaniem Skarżącego zasady dostępu do drogi publicznej określone zostały w § 14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065). Stanowisko Skarżącego sprowadza się w istocie do tego, że regulacje powołanego rozporządzenia de facto wiążą organy gminy w zakresie ich kompetencji planistycznych w ten sposób, że jeżeli możliwe do spełnienia są minimalne wymogi dla drogi wewnętrznej, w planie miejscowym nie byłoby dopuszczalne kształtowanie bardziej restrykcyjnych wymagań w tym zakresie. Skarżący de facto stwierdza, że skoro w powołanym rozporządzeniu nie wspomina się o długości drogi (czy ciągu pieszo-jezdnego) zapewniającej działce budowlanej dostęp do drogi publicznej, to okoliczność ta powinna być pomijana na etapie planistycznym.

Stanowisko Skarżącego jest błędne, jak również w sposób istotny ogranicza władztwo planistyczne gminy. Dopuszczanie w planach miejscowych bardzo długich odcinków dróg wewnętrznych, opartych wyłącznie na jednym włączeniu do drogi publicznej (tzw. „sięgacze”), nawet jeżeli spełniałyby minimalne wymogi wynikające z przepisów technicznych, należy ocenić negatywnie z uwagi na kwestie bezpieczeństwa i ładu przestrzennego. Gmina Kobierzyce w ramach swoich doświadczeń stwierdziła, że pojedyncze, „ślepe sięgacze” nie powinny być dłuższe niż 150m. Taka długość pozwala na obsługę komunikacyjną znacznej ilości działek budowlanych (w tym biorąc pod uwagę dopuszczalność zabudowy jednorodzinnej w układzie bliźniaczym, jak również popularną praktykę dalszego dzielenia działek i budynków w celu zniesienia współwłasności, prowadzącą do zagęszczania zabudowy poprzez wyodrębnianie po kilka samodzielnych lokali z nieruchomości stanowiącej nominalnie zabudowę jednorodzinna). Zgodnie ze wskaźnikami urbanistycznymi określonymi w § 15 ust. 4-7 skarżonej uchwały dla potencjalnego terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej położonej wzdłuż drogi wewnętrznej o jednym włączeniu do drogi publicznej (tzw. „sięgacza”) o długości np. 149m w dwóch liniach zabudowy po każdej stronie takiej drogi można zrealizować nawet do 40 budynków mieszkalnych jednorodzinnych w układzie bliźniaczym, które może zamieszkiwać nawet około 140 mieszkańców. Według obecnych doświadczeń Gminy Kobierzyce przykładowy teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w układzie bliźniaczym wokół drogi wewnętrznej o jednym włączeniu do drogi publicznej (tzw. „sięgaczu”) może wygenerować ruch komunikacyjny w wielkości od 80 do 100 samochodów

osobowych. Wydłużenie nieprzejezdnej drogi wewnętrznej ponad 150m i nie ograniczenie jej długości żadnym parametrem, spowoduje znaczące zwiększenie zarówno ilości domów mieszkalnych, mieszkańców jak i wielkości natężenia ruchu komunikacyjnego, co wpłynie bezpośrednio na komfort zamieszkiwania oraz przede wszystkim na bezpieczeństwo mieszkańców, ponieważ nieprzelotowa droga wewnętrzna utrudnia sprawny i szybki dojazd dla wozów służb publicznych, takich jak: pogotowie ratunkowe, straż pożarna, policja lub służby oczyszczania miasta. Im dłuższa jest taka nieprzelotowa droga wewnętrzna - tym bezpieczeństwo zamieszkujących przy tej drodze mieszkańców jest mniejsze, ponieważ np. w wyniku kolizji samochodowej przy wjeździe na taką drogę lub awarię infrastruktury pod taką drogą - niemożliwy jest dojazd służb publicznych - szczególnie pogotowie ratunkowe, straż pożarna do nieruchomości położonych w głębi nieprzelotowej „ślepej” drogi wewnętrznej.

Zatem obsługa komunikacyjna z pojedynczego „ślepego sięgacza” musi mieć swój limit, gdyż w innym przypadku (zbyt duża liczba nieruchomości i budynków obsługiwanych z takiej „ślepej drogi wewnętrznej”) stwarza zwiększone zagrożenie dla bezpieczeństwa, jak również dla komfortu okolicznych mieszkańców. Długi „ślepy sięgacz” generować będzie też znacznie większy ruch i tym samym wysoce podniesie poziom niebezpieczeństwa - np. wzmoże się prawdopodobieństwo kolizji samochodowych na tej drodze. Zwiększenie liczby użytkowników takiej drogi wewnętrznej wymagałoby więc innych parametrów włączenia do drogi publicznej. Wbrew intencji Skarżącego, nie jest to więc wcale sytuacja, która byłaby pożądana przez właścicieli działek, którzy również liczą na bezpieczną i wygodną komunikację poprzez drogę wewnętrzną, czego nie zapewni im nieograniczony i długi pojedynczy „ślepy sięgacz”.

Stąd też decyzja o wymogu, aby drogi wewnętrzne powyżej pewnej długości musiały posiadać co najmniej dwa włączenia do drogi publicznej, należy uznać za rozsądny i uzasadniony.

## II.

Precyzując drugi zarzut Skarżący wskazał, że w § 20 uchwały w zakresie, w jakim dotyczy on terenu 7RM oraz w załączniku nr 1 do uchwały w zakresie, w jakim wyznacza on teren 7RM z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z § 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz 4 pkt 1 i § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164 poz. 1578), poprzez brak powiązania terenu oznaczonego symbolem 7RM z układem komunikacyjnym.

Organ nie podziela argumentacji skarżącego odnośnie drugiego z zarzutów tj. odnoszącego się do regulacji § 20 uchwały w zakresie, w jakim dotyczy on terenu 7RM oraz w załączniku nr 1 do uchwały w zakresie, w jakim wyznacza on teren 7RM.

Ustalenia terenu o symbolu 7RM zostały „przeniesione” z wcześniej obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Tyniec Mały, przyjętego uchwałą Rady Gminy Kobierzyce Nr XLIII/643/13 z dnia 22 sierpnia 2014r. opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 6 listopada 2014r. poz. 4649. Teren o symbolu 7RM został ustalony dla jednego właściciela zarówno działki oznaczonej w ewidencji gruntów numerem 65 (w planie teren o symbolu 50MN) jak i działki oznaczonej w ewidencji gruntów numerem 60 (w planie teren o symbolu 7RM). Działka nr 65 posiada bezpośredni dostęp do drogi publicznej jaką jest ul. Domasławska oznaczona w planie miejscowym symbolem 2KDL. Natomiast działka nr 60 posiada dostęp do tej samej drogi poprzez działkę nr 65, czego dowodem jest stan faktyczny rozpoczętej na działce nr 60 budowy budynku zagrodowego wraz z dojazdem z ul. Domasławskiej, poprzez działkę nr 65.

Dowód : Ortofotomapa działek nr 60 i 65 we wsi Tyniec Mały ukazująca budowę domu na działce nr 60 wraz z dostępem do drogi publicznej (ul. Domasławska) poprzez działkę nr 65.

Zatem w rozumieniu przepisów odrębnych przez dostęp do drogi publicznej rozumie się bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej.

## III.

W trzecim zarzucie Organ Nadzoru wskazał, że regulacja § 22 ust. 1 zdanie wprowadzające we fragmentach "4UP" i "10UP", § 22 ust. 1 pkt 2 lit. b, § 22 ust. 3 pkt 4 lit. b i e uchwały oraz załącznik nr 1 do uchwały w zakresie, w jakim wyznacza on tereny 4UP i 10UP z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. polegający na braku określenia wysokości zabudowy mieszkaniowej oraz art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia

2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164 poz. 1578), poprzez nieprawidłowe określenie wskaźników minimalnej liczby miejsc parkingowych dla terenów oznaczonych symbolami 4UP i 10UP.

Skarżący nie podziela argumentacji Organu Nadzoru.

Skarżący informuje, że na terenach oznaczonych symbolami 4UP i 10UP znajdują się istniejące budynki gminnych usług publicznych, w których funkcjonują istniejące lokale mieszkalne. Na terenie o symbolu 4UP jest zlokalizowana przedwojenna świetlica wiejska wraz z trzema lokalami mieszkalnymi, które znajdują się w jednym budynku. Na terenie 10UP jest zlokalizowany gminny ośrodek zdrowia wybudowany w latach 70-tych XX-wieku wraz z dwoma lokalami mieszkalnymi również znajdującymi się w jednym budynku. Lokale mieszkalne w obu tych budynkach były tzw. „mieszkaniem funkcyjnym dla osób zatrudnionych w tych budynkach”. Wskaźniki urbanistyczne takie jak maksymalna powierzchnia zabudowy, minimalna powierzchnia biologicznie czynna oraz intensywność zabudowy uniemożliwiają realizację nowych, odrębnych budynków, w tym mieszkalnych, ale dokładnie opisują istniejące funkcje oraz zainwestowanie na tych nieruchomościach. Zatem ustalenie w § 22 ust. 1 pkt 2 lit. b - miało jedynie na celu potwierdzenie istniejącego stanu faktycznego, tj. występowania w obu budynkach - oprócz dominujących usług publicznych, takich jak świetlica czy ośrodek zdrowia - również funkcji mieszkaniowej, tj. istniejących lokali mieszkalnych. Dlatego w uchwale nie ustalono odrębnych parametrów wysokości dla tego przeznaczenia, bo nie przewidziano aby mogły powstać samodzielne budynki mieszkaniowe. Funkcja mieszkaniowa może istnieć tylko jako przeznaczenie uzupełniające w budynkach usługowych.

Skarżący również informuje, że tereny oznaczone symbolami 4UP i 10UP są terenami gminnymi, przeznaczonymi pod funkcję usług publicznych, dla których trudno jest ustalić liczbę miejsc parkingowych tylko w oparciu o ilość mieszkań, ilość zatrudnionych lub powierzchnię obiektów usługowych i produkcyjnych. Ze względu na specyfikę tych obiektów a także ich publiczny charakter Rada Gminy zdecydowała się nie ustalać w planie miejscowym zapisu umożliwiającego realizację usług w oparciu o § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164 poz. 1578), ale określając konkretną minimalną liczbę miejsc parkingowych. Natomiast zabudowa mieszkaniowa a raczej funkcja mieszkaniowa jest tylko funkcją uzupełniającą i na tych terenach nie przewiduje się lokalizacji budynków mieszkaniowych, a jedynie znajdują się już istniejące lokale mieszkalne w obiekcie usługowym.

Należy przy tym odnotować, że zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 grudnia 2016r. sygn. akt. II OSK 606/15 (Lex nr 2227851), wyliczenie z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587 z późn. zm.) nie jest wyczerpujące. Stąd też dla terenów 4UP i 10UP plan miejscowy określił wskaźnik miejsc parkingowych w sposób nieodwołujący się do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych, co zdaniem Skarżącego było dopuszczalne, uzasadnione i racjonalne, biorąc pod uwagę chęć określenia jednego rodzaju wskaźnika, niezależnie do rodzajów dopuszczalnych przeznaczeń dla tych terenów.

## UZASADNIENIE

Celem podjęcia uchwały jest odpowiedź na skargę Wojewody Dolnośląskiego – Organu Nadzoru nr NK-N.4131.52.57.2019.MS2 z dnia 11 października 2019 r. na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce Nr VIII/163/2019 z dnia 27 czerwca 2019r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Tyniec Mały.

Zgodnie z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 poz. 1302 ze zm.) organ, którego działanie jest przedmiotem skargi, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, w postaci papierowej lub elektronicznej, w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania.

Rada Gminy Kobierzyce nie podziela argumentacji Wojewody Dolnośląskiego w zakresie zarzutów odnoszących się do: § 13 pkt 2 lit. d; § 20 w zakresie dotyczącym terenu 7RM oraz załącznika nr do uchwały w zakresie, w jakim wyznacza teren 7RM oraz § 22 ust. 1 zdanie wprowadzające we fragmentach "4UP" i "10UP", § 22 ust. 1 pkt 2 lit. b, § 22 ust. 3 pkt 4 lit. b i e uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie, w jakim wyznacza on tereny 4UP i 10UP, co uzasadnia wniosek o oddalenie skargi Wojewody Dolnośląskiego w zakresie tych zarzutów.