

**UCHWAŁA NR .....**  
**RADY MIEJSKIEJ W KOWARACH**

**z dnia ..... r.**

**w sprawie przyjęcia odpowiedzi na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.), uchwala się, co następuje:

**§ 1.** Przyjmuje się treść odpowiedzi na skargę Wojewody Dolnośląskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę Nr LXV/288/14 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów kolejowych w Kowarach, stanowiącą załącznik do uchwały.

**§ 2.** Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta Kowary.

**§ 3.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

– Inicjatywa uchwałodawcza Burmistrza Miasta Kowary

Kowary, dnia 30 czerwca 2014r

GG.6721.2.2012

**Wojewódzki Sąd  
Administracyjny  
we Wrocławiu  
ul. Św. Mikołaja 78-79  
50-126 Wrocław**

**Skarżący: Wojewoda Dolnośląski** – organ nadzoru,  
Plac Powstańców Warszawy 1, 50-951 Wrocław

**Strona przeciwna – Rada Miejska w Kowarach**  
ul. 1 Maja 1a  
58-530 Kowary

## **ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ**

W załączeniu przekazuję skargę Wojewody Dolnośląskiego na par. 12 ust. 1 w zakresie terenów KK.1 – KK.13 w tabeli nr 9 pkt 2 ppkt 4 Uchwały Rady Miejskiej w Kowarach Nr LXV/288/14 z dnia 27 lutego 2014r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów kolejowych w Kowarach.

Jednocześnie, w odpowiedzi na skargę przekazuję wyjaśnienia dotyczące kwestii podniesionych w skardze wnosząc o:

- 1) oddalenie skargi,
- 2) zasądzenie od skarżącego na rzecz strony przeciwnej kosztów postępowania,

## **uzasadnienie:**

Wojewoda Dolnośląski pismem znak NK-N.4131.56.3.2014.MS6 z dnia 11 czerwca 2014r. skierował, za pośrednictwem Rady Miejskiej w Kowarach skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na Uchwałę Nr LXV/288/14 z dnia 27 lutego 2014r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów kolejowych w Kowarach, w części dotyczącej par. 12 ust. 1 w zakresie terenów KK.1 – KK.13 w tabeli nr 9 pkt 2 ppkt 4, zarzucając podjęcie zawartych w w/w przepisie ustaleń z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 w zw. z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012r. poz. 647 ze zmianami) oraz wnosząc o:

- stwierdzenie nieważności par. 12 ust. 1 w zakresie terenów KK.1 – KK.13 w tabeli nr 9 pkt 2 ppkt 4 Uchwały Nr LXV/288/14 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 27 lutego 2014r.;
- zasądzenie kosztów postępowania wg norm przypisanych.

W uzasadnieniu merytorycznym swojego stanowiska skarżący podniósł, iż w par. 12 ust. 1 w zakresie terenów KK.1 – KK.13 w tabeli nr 9 pkt 2 ppkt 4 dopuszczono na terenach KK.1 – KK.13 jako przeznaczenie uzupełniające drogi wewnętrzne, czym w istotny sposób naruszono prawo, gdyż dla tego przeznaczenia terenu nie uregulowano wszystkich wymaganych elementów poprzez nie określenie parametrów w/w dróg.

Rada Miejska w Kowarach nie zgadza się z powyższymi zarzutami, a także uzasadnieniem skargi, argumentując swoje stanowisko w sposób następujący:

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla terenów kolejowych w Kowarach uchwalonym Uchwałą Nr LXV/288/14 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 27 lutego 2014r. zostały zawarte ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji. Wyznaczono oraz sparametryzowano wszystkie elementy ustalonego w planie układu komunikacyjnego. Układ ten (wraz z zewnętrznymi systemami komunikacji) zapewnia obszarowi objętemu planem jako całości oraz indywidualnie wszystkim terenom usytuowanym w jego granicach prawidłową obsługę komunikacyjną. Elementy układu komunikacyjnego wyznaczone w planie są powiązane z układem zewnętrznym i tworzą logiczny kompletny system, spełniający zarówno kryteria funkcjonalne, jak i techniczno – ekonomiczne.

Należy tu podkreślić, iż podstawową jednostką wyodrębnianą z przestrzeni w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest teren. Zatem ocena spełnienia wymagań wynikających z regulacji art. 15 ust. 2 pkt 10 winna odnosić się kwestii czy plan miejscowy czyni zadość wymogom zapewnienia właściwych warunków obsługi komunikacyjnej wyznaczonym w jego obszarze terenom. W przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów kolejowych w Kowarach wymóg ten jest spełniony.

Zgodnie z ugruntowaną już linią orzeczniczą w planie miejscowym dopuszczalne jest w ramach przeznaczenia terenu wskazanie kilku funkcji, pod warunkiem, że nie różnią się one od siebie w sposób zasadniczy (np. wyrok NSA Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2012 r. II OSK 2199/11). Ustalenie w granicach terenu komunikacji kolejowej, jako przeznaczenia uzupełniającego dróg wewnętrznych jest sytuacją, w której przeznaczenia te wzajemnie się uzupełniają, a czasem mogą wręcz pozostawać w nierozzerwalnym związku funkcjonalnym. Równocześnie nie zachodzą żadne przesłanki prawne bądź logiczne wskazujące, iż z przeznaczeń uzupełniających terenów należy wyłączyć funkcje komunikacyjne (np. drogi wewnętrzne). Byłoby to całkowicie nieracjonalne, ponieważ każda funkcja związana z zainwestowaniem wiąże się z obsługą komunikacyjną. Ma to miejsce na 2 poziomach:

- na poziomie obsługi komunikacyjnej obszaru objętego planem – poprzez zdefiniowane w planie systemu komunikacji, na które składają się przesądzone i wydzielone z przestrzeni elementy układu drogowego, w tym także drogi wewnętrzne zapewniające dostęp do poszczególnych terenów;
- wewnątrz terenów – w formie dojazdów, dojeżdż, w tym także dróg wewnętrznych, o usytuowaniu przesądzanym na etapie realizacji konkretnych inwestycji lub podziału terenów, a nie planu miejscowego.

Ustalając zatem zasady zagospodarowania terenu oraz jego podstawowe przeznaczenie należy uwzględnić i dopuścić takie funkcje, które mogą okazać się niezbędne dla prawidłowej realizacji funkcji podstawowej.

Ustalenie w granicach terenów o symbolach KK.1 – KK.13 jako przeznaczenia uzupełniającego dróg wewnętrznych nie było podyktowane koniecznością wyznaczenia tych dróg jako elementów obligatoryjnego, ustalonego w planie i wydzielonego z przestrzeni systemu komunikacji. Konieczność taka w analizowanym przypadku nie zachodzi. Ustalenie to zostało wprowadzone jedynie w celu potwierdzenia, iż ewentualne drogi wewnętrzne mogą stanowić na w/w terenach przeznaczenie uzupełniające jako element zagospodarowania tych terenów, o ile zajdzie taka potrzeba. Przeznaczenie uzupełniające zostało zdefiniowane w planie jako przeznaczenie, które „może być realizowane jako uzupełnienie lub wzbogacenie funkcji podstawowej” co wskazuje jednoznacznie, że ewentualne drogi wewnętrzne w obrębie terenów KK mogą być wyznaczone jedynie jako integralny element przeznaczenia podstawowego terenu, a nie element ogólnodostępnego, przesądzonego planem miejscowym systemu komunikacji.

Należy w tym miejscu także podkreślić, iż Rada Miejska w Kowarach w pełni podziela stanowisko wyrażone przez stronę przeciwną, za wyrokiem WSA we Wrocławiu sygn. Akt II SA/Wr747/12, że jeżeli w planie wytyczono drogę wewnętrzną i zaliczono ją do układu komunikacyjnego (poprzez wyodrębnienie liniami rozgraniczającymi), to niezbędne jest przestrzeganie wymogu ustalenia parametrów tej drogi, o ile nawet nie ma ona charakteru drogi publicznej. Jednak należy wyraźnie zaznaczyć, iż analizowana sytuacja nie dotyczy

wytyczonej w planie drogi wewnętrznej, ani też drogi zaliczonej do ustalonego w planie układu komunikacji kołowej. Na system ten składają się elementy wymienione w par. 12 ust. 2 tabela 10. Natomiast drogi wewnętrzne w granicach terenów KK.1 – KK.13 są składową systemu komunikacji kolejowej – tj. uzupełniającym przeznaczeniem terenów transportu kolejowego. W tej sytuacji ingerencję w sposób wyznaczenia tych dróg, w tym ich parametry uznano za nieuzasadnione, ze względu na charakter funkcjonalny i prawnych terenów. Są to bowiem w całości tereny zamknięte obejmujące linię kolejową. Ich zagospodarowanie ma więc szczególny charakter – musi spełniać specyficzne wymagania techniczno – użytkowe oraz bezpieczeństwa. Status terenów zamkniętych wyraźnie wskazuje iż tereny te pełnią ważną funkcję strategiczną, a ewentualne drogi mają charakter wyłącznie pomocniczy przy eksploatacji linii kolejowej i nadrzędnym celem winno być dostosowanie ich do w/w potrzeb. Dlatego też Rada Miejska w Kowarach uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenów kolejowych w Kowarach w takim właśnie brzmieniu, wzięła pod uwagę, iż jeżeli dysponent linii kolejowej zdecyduje w przyszłości o potrzebie skorzystania z ustalonego przeznaczenia uzupełniającego i podejmie realizację drogi wewnętrznej, to wystarczające dla prawidłowej realizacji tej inwestycji są przepisy odrębne - techniczno – budowlane. Na podstawie tych przepisów będzie bowiem zobowiązany do zapewnienia drogom minimalnych parametrów oraz przebiegu, który jest akceptowany przez prawo powszechnie obowiązujące i zgodny z zasadami sztuki budowlanej. Natomiast brak uregulowania w planie ich maksymalnej szerokości nie narusza obowiązującego prawa a także nie wiąże się z żadnym ryzykiem naruszenia ładu przestrzennego lub czyjegokolwiek interesu prawnego, ponieważ w tym szczególnym przypadku jest to obszar wyznaczony wyłącznie pod potrzeby komunikacji kolejowej, o statusie terenu zamkniętego i pozostający w dyspozycji kolei. Na terenach tych uwarunkowania techniczne związane z eksploatacją, budową i utrzymaniem linii kolejowej mogą wymagać szczególnych rozwiązań i dodatkowa regulacja wprowadzona poprzez plan miejscowy jest nieuzasadniona. Stanowiłaby ona nadmierną ingerencję w sposób zagospodarowania terenu wskazanego do pełnienia funkcji o szczególnym znaczeniu dla interesu publicznego i bezpieczeństwa państwa.

Należy także podkreślić, iż z żadnego przepisu regulującego sposób zagospodarowania terenów nie wynika, że sporządzający plan ma obowiązek sparametryzowania wszystkich elementów stanowiących to zagospodarowanie. Wymóg taki został jednoznacznie ustalony jedynie dla:

- minimalnej oraz maksymalnej intensywności zabudowy;
- maksymalnego wskaźnika zabudowy;
- minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej;
- minimalnej liczby miejsc postojowych;
- minimalnej powierzchni działki uzyskiwanej w wyniku scalenia i podziału nieruchomości;
- minimalnej szerokości frontu działki uzyskiwanej w wyniku scalenia i podziału nieruchomości;

Jak wynika z powyższego zestawienia wyłącznie w przypadku intensywności zabudowy istnieje obowiązek podania wartości minimalnej oraz maksymalnej. Tak więc nie określenie w planie maksymalnej szerokości dróg wewnętrznych stanowiących uzupełniające przeznaczenie terenu, nie stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Strona skarżąca stawiając w/w zarzut po raz kolejny wadliwie odnosi się do sytuacji, w której droga wyznaczona została w planie liniami rozgraniczającymi i stanowi wyodrębniona jednostkę planistyczną (teren). Taka sytuacja w sposób oczywisty wymaga zawarcia w części tekstowej planu odpowiednich ustaleń, jednak jest ona całkowicie nieadekwatna do przedmiotu niniejszego sporu.

W tym miejscu należy także zwrócić uwagę, że powstawanie w granicach poszczególnych terenów dróg wewnętrznych jest zjawiskiem wkalkulowanym w proces realizacji planu miejscowego w oparciu o przepisy odrębne. Najbardziej spektakularnym przykładem jest tu podział nieruchomości. Jak wielokrotnie podkreślał organ nadzoru w skargach kierowanych do sądu administracyjnego *„Ustawodawca nie przyznał organom gminy żadnych kompetencji do określania zasad podziału nieruchomości w planie miejscowym. W ustawie o gospodarce nieruchomościami wprost wskazano na konieczność uwzględnienia warunków wprowadzonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jedynie w przypadku scalenia i podziału nieruchomości, natomiast podział nieruchomości uregulowany w art. 93 i następnych ustawy o gospodarce nieruchomościami dopuszczalny jest jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. Zgodność owa, nie oznacza jednak uprawnienia do zamieszczania w planie warunków podziału – ustalenia te mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu (oraz minimalnej powierzchni działki budowlanej). Organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniami do określenia dodatkowych szczegółowych zasad jakim podlegać miałby ewentualny podział nieruchomości. Należy również mieć na uwadze, że skoro własność jest chroniona konstytucyjnie a jej ograniczenia mogą wynikać wyłącznie z ustaw, to brak odpowiedniej normy kompetencyjnej wyłącza możliwość określania przez organ gminy sposobu kształtowania tego prawa”*.

Stanowisko takie podzielił także WSA we Wrocławiu m.in. w wyroku sygn. akt IISA/Wr/375/10 z dnia 5 listopada 2010 roku; w wyroku sygn. akt II SA/Wr/55/12 z dnia 29 marca 2012 r. Skoro zatem radzie gminy nie przysługuje prawo ingerencji w zasady podziału nieruchomości, za wyjątkiem możliwości ustalenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, to również nie istnieją podstawy do ingerowania w parametry bądź położenie dróg wewnętrznych, które stanowią jeden z możliwych sposobów zapewnienia nowo wydzielanym działkom dostępu do dróg publicznych i są elementem a także konsekwencją podziału nieruchomości. Jak słusznie zwrócił także uwagę WSA w Warszawie w wyroku sygn. akt IV SA/Wa 983/08 - Wyrok WSA w Warszawie *„przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wymagają, aby plan miejscowy wyznaczał szczegółową lokalizację dojazdu do każdej działki, a zgodnie z art. 2 pkt 14 tej ustawy pod pojęciem "dostęp do*

*drogi publicznej" należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Mając przy tym na uwadze, że obywatel ma prawo oczekiwać, by gmina gospodarując przestrzenią, ingerowała w prawo własności w niezbędnym minimum (...). Zdaniem Sądu, w kontekście potencjalnych zmian w strukturze własności poszczególnych nieruchomości znajdujących się na terenie objętym planem, odstąpienie lokalnego prawodawcy od wyznaczenia drogi wewnętrznej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego może okazać się korzystniejsze dla realizacji praw właścicielskich".*

Pragnę także podkreślić, iż Rada Miejska w Kowarach w ramach posiadanego władztwa planistycznego, a także wynikającej z tego władztwa odpowiedzialności za podejmowane decyzje w każdej sytuacji dokonuje indywidualnej oceny zapisów sporządzanych dokumentów planistycznych oraz ich konsekwencji. Jest oczywiście związana przepisami prawa, ale również ma obowiązek stosować te przepisy z rozwagą oraz z uwzględnieniem interesu wszystkich podmiotów procesu planistycznego. Decyzja o nie ograniczaniu warunków realizacji dróg wewnętrznych, stanowiących przeznaczenie uzupełniające na zamkniętych terenach linii kolejowej, których specyfika funkcjonalna może wymagać szczególnych rozwiązań w tym zakresie jest podyktowane właśnie takimi względami. Równocześnie swoboda dysponenta terenu nie jest tu nieograniczona. Regulują ją ustalone w planie wymogi dotyczące przeznaczenia uzupełniającego terenów. Zatem funkcja ta może mieć charakter wyłącznie służebny lub pomocniczy a sposób jej realizacji dostosowany do prawidłowej realizacji funkcji podstawowej.

Rada Miejska w Kowarach korzystając z przyznanego jej przez ustawodawcę władztwa planistycznego starała się wyważyć we właściwy sposób stopień ingerencji w uprawnienia właściciela terenu i równocześnie nie nadużyć tego władztwa – stosownie do stanowiska wyrażone w wyrokach II OSK710/12 NSA z dnia 15 czerwca 2012r.; IV SA/Wa 178/11 z dnia 17 marca 2011r.; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r. w sprawie K 27/00 (OTK nr 2 z 2001 r., poz. 29).

### **Reasumując:**

Rada Miejska w Kowarach stoi na stanowisku, że zastrzeżenia zawarte w skardze znak NK-N.4131.56.3.2014.MS6 z dnia 11 czerwca 2014r. na Uchwałę Nr LXV/288/14 z dnia 27 lutego 2014r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów kolejowych w Kowarach są bezzasadne. Strona skarżąca wadliwie interpretuje zakwestionowany zapis planu oraz popiera swoje stanowisko wyrokiem sądu dotyczącym odmiennej sytuacji. W opinii Rady Miejskiej w Kowarach w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla terenów kolejowych w Kowarach zawarte zostały wszystkie obligatoryjne elementy określone w art. 15 ust. 2, a regulacje dotyczące

przeznaczenia terenów KK.1 – KK.13 sformułowano w sposób prawidłowy zarówno z punktu widzenia wymagań ustawowych jak możliwości racjonalnego gospodarowania terenem linii kolejowej.

Tym samym Rada Miejska w Kowarach wnosi jak na wstępie.

**Załączniki:**

- odpis skargi
- dokumentacja planistyczna
- kopia pisma Burmistrza Miasta Kowary z dnia 11.04.2014

RADA PRAWNY

*Dominik Kubacki*



