



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 8 listopada 2016 r.

Poz. 3811

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 95/2016 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 3 listopada 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r., poz. 778 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 7 pkt 2 lit. c część druga (po przecinku) uchwały Nr XXII/227/2016 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 26 września 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Inowrocławia dla terenu położonego w rejonie ulic: Toruńskiej, Rzemieślniczej, Dojazdowej, Stolarskiej i Obwodowej.

Uzasadnienie

Dnia 26 września 2016 r., Rada Miejska Inowrocławia, na podstawie art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 23 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1133 z późn. zm.) i art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. poz. 774 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę Nr XXII/227/2016 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Inowrocławia dla terenu położonego w rejonie ulic: Toruńskiej, Rzemieślniczej, Dojazdowej, Stolarskiej i Obwodowej.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 4 października 2016 r.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski po dokonaniu oceny zgodności z przepisami prawnymi ww. uchwały wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, z uwagi na stwierdzone naruszenie obowiązujących przepisów prawa, zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z dnia 14 października 2016 r., znak: WIR.II.743.4.114.2016.JS, zobowiązano Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag. Przewodniczący Rady Miejskiej Inowrocławia w piśmie z dnia 20 października 2016 r., znak: BRM.0004.53.2016 odniósł się do uwag podniesionych przez organ nadzoru. W ocenie Wojewody udzielone odpowiedzi nie wyjaśniły wszystkich kwestii wskazanych przez organ nadzoru.

Organ nadzoru ustalił, że ww. uchwała Rady Miejskiej Inowrocławia w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy art. 15 ust. 2 pkt 10 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1440) poprzez wykraczanie poza przyznane radzie gminy kompetencje do określania w planie miejscowym zasad modernizacji, budowy i rozbudowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Rada Miejska Inowrocławia w § 7 pkt 2 lit. c część druga (po przecinku) uchwały wprowadziła dla terenu oznaczonego symbolem 5U (teren zabudowy usługowej) zakaz bezpośredniej obsługi komunikacyjnej z drogi krajowej.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 cyt. ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, z zastrzeżeniem ust. 2. W przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi (art. 29 ust. 2 ww. ustawy). Zgodnie z art. 4 pkt 8 przywołanej ustawy o drogach publicznych, zjazdem jest połączenie drogi publicznej z nieruchomością położoną przy drodze, stanowiące bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa o drogach publicznych określa również elementy decyzji o lokalizacji zjazdu z drogi publicznej oraz przesłanki odmowy wydania tego rodzaju zezwolenia. Zgodnie z art. 29 ust. 4 cyt. ustawy o drogach publicznych, zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub jego przebudowę tylko ze względu na wymogi wynikające z warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne. Zezwolenie na lokalizację zjazdu z drogi publicznej stanowi prawny środek ograniczenia korzystania z dróg publicznych. Zarządca drogi jako organ właściwy w sprawach określonych w art. 29 ust. 1 powołanej ustawy o drogach publicznych, został upoważniony do przeprowadzenia indywidualnej oceny technicznych i infrastrukturalnych możliwości dostępu do drogi publicznej z terenu nieruchomości do niej przyległej z uwzględnieniem obowiązujących zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego. Analiza przepisów przywołanej ustawy o drogach publicznych wskazuje, że kompetencja ta została przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności, a decyzja administracyjna jest wyłączną formą prawną rozstrzygnięcia o tych sprawach. Ponadto, uznaniowy charakter zezwolenia na lokalizację zjazdów z dróg publicznych powoduje, że żaden przepis prawa nie może zobowiązywać zarządcy drogi (mieć wiążącej mocy) do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia.

Zdaniem organu nadzoru, źródła ograniczeń uznania administracyjnego zarządcy drogi w omawianych sprawach nie mogą stanowić przepisy prawa (w tym akty prawa miejscowego) z zakresu zagospodarowania i ładu przestrzennego. Przepisy ustawy o drogach publicznych stanowią regulację szczególną w stosunku do przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a przewidziane w niej instytucje i środki prawne, w tym akty indywidualne, realizują odmienne cele i zadania. Trzeba również podkreślić, że związanie zarządcy drogi treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego co do obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych (*vide*: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 164/14, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 14/13). Sytuacja ta oznaczałaby niedopuszczalne i bezpodstawne przesunięcie ustawowych kompetencji w zakresie rozstrzygnięcia tej kategorii spraw z zarządcy drogi na radę gminy jako organ właściwy do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać należy, że wolą ustawodawcy jest rozstrzygnięcie kwestii lokalizacji zjazdu z drogi publicznej, jak również jego ewentualnej budowy, w trybie postępowania administracyjnego, w formie decyzji administracyjnej, nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zarządcami dróg są, w myśl 19 ust. 1 i ust. 2 pkt 1-4 powołanej ustawy o drogach publicznych, dla dróg:

- 1) krajowych - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad;
- 2) wojewódzkich - zarząd województwa;
- 3) powiatowych - zarząd powiatu;
- 4) gminnych - wójt (burmistrz, prezydent miasta),

dla których właściwość należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony określonych kategorii dróg publicznych. Przywołana ustawa o drogach publicznych określa w sposób szczegółowy zadania i kompetencje organów administracji rządowej i samorządowej pełniących funkcje zarządcy określonej kategorii dróg publicznych.

Powyższe ustalenie zawarte w § 7 pkt 2 lit. c część druga (po przecinku) przedmiotowej uchwały, zdaniem organu nadzoru, stanowią przekroczenie w sposób nieuprawniony uprawnień w planie miejscowym określenia zasad modernizacji, budowy i rozbudowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 10 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym stwierdzono, że rada gminy poprzez wprowadzenie, w ramach obowiązujących ustaleń planu, regulacji w zakresie obsługi komunikacyjnej z dróg określonej kategorii a tym samym realizacji zjazdów czy wyjazdów na drogi narusza ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie spraw dotyczących zjazdów z dróg publicznych, które winny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Bd 648/15).

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Art. 28 ust. 1 u.p.z.p. wskazuje, iż istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

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 Kujawsko-Pomorski

Mikołaj Bogdanowicz