



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 7 sierpnia 2012 r.

Poz. 2826



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N12.4131.493.2012.BSZ2

Wrocław, dnia 2 sierpnia 2012 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 8 ust. 1 pkt. 1 oraz § 13.4 ust. 4 pkt 3 uchwały Rady Miejskiej Strzelina nr XXVIII/229/12 z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Strzelin – ul. Wolności”.

UZASADNIENIE

Rada Miejska Strzelina na sesji w dniu 26 czerwca 2012 r. podjęła m.in. uchwałę XXVIII/229/12 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Strzelin – ul. Wolności”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 lipca 2012 r.

W trakcie postępowania organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała w części dotyczącej § 8 ust. 1 pkt 1 oraz § 13.4 ust. 4 pkt 3 narusza w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j.: Dz.U. z 2012 r., poz. 467), § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587) oraz art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115 z późn. zm.).

Paragraf 8 ust. 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały, w ramach zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej: „1) ustala się zakaz realizacji nowych włączeń komunikacyjnych do drogi 4KDG1/2 (ul. Wolności) poza istniejącymi skrzyżowaniami i ciągiem pieszo-jezdnym 5.1KDX,”, natomiast w § 13.4 ust. 4 pkt 3 dokonano szczegółowych ustaleń w w/w zakresie odnośnie terenu 4 KDG 1/2 w następujący sposób: „3) ustala się przebudowę parkingu zlokalizowanego wzdłuż granic terenów 1.1U, 1.2U i 1.3U na parking dostępny z ul. Wolności jednokierunkowym wjazdem i wyjazdem”. Powołanymi przepisami uchwały Rada określiła sposób skomunikowania terenów z drogą publiczną (wojewódzką i ciągiem pieszo-jezdnym) oraz postanowiła o przebudowie parkingu.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 i art. 6 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, drogi wojewódzkie stanowią połączenia między miastami, mające znaczenie dla województwa, i drogi o znaczeniu obronnym niezaliczone do dróg krajowych, zalicza się drogi innych niż określone w art. 5 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Zarządcą dróg wojewódzkich jest zarząd województwa – organ wykonawczy samorządu województwa, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony tej kategorii dróg publicznych (art. 19 ust. 1, ust. 2 pkt 2 ustawy o drogach publicznych).

Powołana ustawa określa w sposób szczegółowy zadania i kompetencje organów administracji samorządowej pełniących funkcję zarządcy określonej kategorii dróg publicznych.

Wedle art. 29 ust. 1 tej ustawy, 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 tej ustawy). Zgodnie z definicją legalną pojęcia „zjazdu” określoną w art. 4 pkt 8 ustawy o drogach publicznych, jest nim 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 ponadto elementy treściowe decyzji o lokalizacji zjazdu z drogi publicznej oraz przesłanki odmowy wydania tego rodzaju zezwolenia. Zgodnie z art. 29 ust. 4 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.

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 ustawy, 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. Regulacja ustawy o drogach publicznych wskazuje, że kompetencja ta została przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności, a decyzja administracyjna jest wyłączną formą prawną rozstrzygnięcia o tej kategorii sprawach. Ponadto, uznaniowy charakter opisanego rodzaju zezwolenia powoduje, że żaden przepis prawa nie może obligować zarządcy drogi (mieć wiążącej mocy) do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia.

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego, 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 zauważyć, że związanie zarządcy drogi treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego co do obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej (w tym przypadku poprzez ustanowienie zakazu sytuowania bezpośrednich zjazdów z drogi wojewódzkiej), skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych. 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. Ponadto, jak już podkreślono, wolą ustawodawcy kwestia lokalizacji zjazdu z drogi publicznej, jak również jego ewentualna przebudowa [tu: jednokierunkowym wjazdem i wyjazdem], rozstrzygana jest w trybie postępowania administracyjnego i w formie decyzji administracyjnej nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Trzeba zauważyć, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy powinien zawierać ustalenia w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Wymagany zakres ustaleń w tej kategorii sprawach precyzuje § 4 pkt 9 powołanego rozporządzenia, zgodnie z którym ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Ponownie trzeba zastrzec, że określony powołanymi przepisami ustawy i rozporządzenia zakres treściowy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może oznaczać dowolności regulacji w tym przedmiocie. Rada gminy, jako organ właściwy do uchwalenia planu miejscowego jest zobowiązana do przestrzegania granic udzielonej jej normy kompetencyjnej, ograniczanej zakresem zadań i kompetencji innych organów władzy publicznej.

Mając na względzie powyższe uwarunkowania prawne oraz powołaną treść przepisu § 8 ust. 1 pkt 1 oraz § 13.4 ust. 4 pkt 3 przedmiotowej uchwały należy stwierdzić, że Rada Miejska Strzelina naruszyła ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie rozstrzygnięcia spraw dotyczących zjazdu z dróg publicznych (w tym przypadku – drogi wojewódzkiej) oraz przebudowy parkingu, które powinny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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

Wojewoda Dolnośląski:
Aleksander Marek Skorupa