



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 7 października 2015 r.

Poz. 3001

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 92/2015 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 5 października 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 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 2015 r., poz. 199 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 5 ust. 6, § 13 ust. 6 pkt 2, § 15 ust. 6, § 16 ust. 5, § 17 w zakresie terenu oznaczonego symbolami: MN/U1, § 17 ust. 5, § 18 ust. 5, § 19 ust. 5, § 20 w zakresie terenów oznaczonych symbolami: ZL1, ZL2, ZL4, § 20 ust. 2 pkt 3, § 20 ust. 5, § 21 oraz załącznika nr 1 do uchwały Nr XII/63/2015 Rady Miejskiej w Skępem z dnia 31 sierpnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Skępe dla wybranego obszaru położonego w miejscowości Żagno w zakresie terenów oznaczonych symbolami: ZN1, ZN2, ZL1, ZL2, ZL4, MN/U1.

Uzasadnienie

Dnia 31 sierpnia 2015 r., Rada Miejska w Skępem, na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.), podjęła uchwałę Nr XII/63/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Skępe dla wybranego obszaru położonego w miejscowości Żagno.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 7 września 2015 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, wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały, zobowiązując Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag (pismo z dnia 21 września 2015 r., znak: WIR.II.4130.98.2015.JS). Burmistrz Miasta i Gminy Skępe w piśmie z dnia 29 września 2015 r., znak: UMIG.6781.35.2015 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 uchwała Nr XII/63/2015 Rady Miejskiej w Skępem z dnia 31 sierpnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Skępe dla wybranego obszaru położonego w miejscowości Żagno narusza przepisy:

- 1) art. 15 ust. 2 i ust. 3 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenie szczegółowych zasad podziału nieruchomości;
- 2) art. 15 ust. 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez dopuszczenie możliwości zmiany przeznaczenia terenów poza procedurą uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 3) art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak zgodności przedmiotowej uchwały z ustaleniami studium uwarunkowań

i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Skępe uchwalonym uchwałą nr III/16/2010 Rady Miejskiej w Skępem z dnia 30 grudnia 2010 r.;

- 4) art. 15 ust. 2 pkt 10 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 460) 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.

Ad. 1

Rada Miejska w Skępem w § 16 ust. 5, § 17 ust. 5, § 18 ust. 5, § 19 ust. 5, § 20 ust. 5 przedmiotowej uchwały określiła szczegółowe zasady podziału nieruchomości, w tym minimalną powierzchnię nowo wydzielanej działki i minimalną szerokość frontu działki. W ocenie organu nadzoru wskazane zapisy uchwały prowadzą się do określenia zasad podziałów nieruchomości, a dokładniej mówiąc do ograniczenia możliwości dokonywania podziałów nieruchomości na obszarze objętym planem.

Postępowanie scaleniowo-podziałowe i podziałowe zostało unormowane w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 782 z późn. zm.). Warunki przeprowadzenia procedury scalenia i podziału określa art. 102 ust. 1 i ust. 2 cyt. ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. Scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem.

Z kolei, w § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. Nr 268, poz. 2663) określono, że wniosek o podział nieruchomości składa się do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Zgodnie z art. 93 ust. 1 i 2 przywołanej ustawy o gospodarce nieruchomościami, podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego, a zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał w wyroku z dnia 20 stycznia 2011 r., II OSK 2235/10, że to nie rada gminy, lecz wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Plan miejscowy nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Podział kompetencji między radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest zatem częścią procedury rozgraniczania, a jego rola w dokonywaniu podziału działek jest ograniczona do określania przeznaczenia części terytorium gminy. W ustalaniu przeznaczenia terenu i możliwości zagospodarowania nie mieści się określenie wielkości działek jakie mogą podlegać podziałowi, bądź być efektem rozgraniczenia. Oznacza to, że nie można w planie miejscowym wiążąco ustalać granic działek po podziale, dopuszczalnej ich wielkości czy innych parametrów, a także wielkości działek, które mogą być dzielone (por. wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2335/10, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Bd 920/12, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 września 2013 r., sygn. akt II SA/Bd 618/13).

Należy również mieć na względzie, że skoro własność jest chroniona konstytucyjnie, a jej ograniczenia mogą wynikać wyłącznie z ustaw, to brak odpowiedniej normy kompetencyjnej wyłącza możliwość kształtowania przez organ administracji publicznej sposobu wykonania tego prawa. Z tego względu przepisy cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej.

Powyższe w ocenie organu nadzoru stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 2

Rada Miejska w Skępem w § 20 ust. 2 pkt 3 przedmiotowej uchwały dopuściła przyłączenie terenów lasów do zabudowy sąsiedniej bez możliwości zmiany przeznaczenia terenu.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako instrument polityki przestrzennej gminy, ustala przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określa sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy. Władztwo planistyczne gminy oznacza między innymi, że rada gminy może określić zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Nie może ona scedować tych uprawnień na inny organ, ani tym bardziej przekazać przysługującej jej kompetencji do określenia takich zasad innym podmiotom. Rada gminy nie może także upoważnić kogokolwiek do decydowania czy określone

(projektowane) rozwiązania inwestycyjne odpowiadają ustalonym przez nią w miejscowym planie zasadom (wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 124/11).

Ponadto, plan miejscowy (będący aktem prawa miejscowego) musi zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego daną regulacją, bez podawania warunków, a także bez uzależnienia tego przeznaczenia lub jego regulacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych lub niepewnych. Tego rodzaju warunki lub zastrzeżenia mogą się znajdować wyłącznie w przepisach odrębnych, które z woli ustawodawcy kształtują zagospodarowanie terenu łącznie z planami miejscowymi. Powyższa zasada rozciąga się odpowiednio na szczegółowe rozwiązania zawierane w planach miejscowych.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Z analizy treści art. 15 ust. 2 pkt 1 przywołanej ustawy wynika, że przeznaczenie terenu musi być jednoznaczne. Regulacja ta pozostaje w związku z treścią art. 4 ust. 1 w/w ustawy, który stanowi, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Należy podkreślić, że skoro ustawodawca powierzył radzie gminy uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i określenie w nim, jakie przeznaczenie będą miały określone tereny, dla których plan ten jest uchwalany, to rada określając przeznaczenie tych terenów nie może ostatecznego ustalenia ich przeznaczenia pozostawiać innym, bliżej nieokreślonym podmiotom. Tym samym, w ocenie organu nadzoru, rada gminy nie może wprowadzać w treści planu rozwiązań umożliwiających zmianę przeznaczenia terenów bez konieczności przeprowadzenia procedury planistycznej.

Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego ma charakter powszechnie obowiązujący i po jej wejściu w życie, będzie stanowiła źródło prawa powszechnie obowiązującego na terenie Miasta i Gminy Skępe, a także rozstrzygała o sposobie zagospodarowania terenów objętych ustaleniami planu. Ponadto, będzie kształtowała sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

W ocenie organu nadzoru uznanie jako zgodnego z prawem dopuszczenia przez Radę Miejską w Skępem zmiany przeznaczenia terenu oznaczałoby zaakceptowanie braku stabilności porządku prawnego obowiązującego na terenie Miasta i Gminy Skępe. Nie można bowiem mówić o stabilności porządku prawnego w sytuacji, gdy mimo uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, niewiadome jest, jakie przeznaczenie ma określony teren objęty ustaleniami tego planu (*vide* : wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 1271/14).

Zdaniem organu nadzoru, określenie przeznaczenia terenów powinno być jednoznaczne, aby nie pozostawić organowi innemu niż rada możliwości ich zmiany bez zachowania procedury planistycznej. W przepisach prawa brak bowiem upoważnienia dla rady gminy do delegowania na rzecz innego organu jej ustawowych kompetencji. Określenie obligatoryjnych elementów planu, w tym przeznaczenia i linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania należy do wyłącznej właściwości rady gminy, która uchwała miejscowy plan. W przepisach przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym szczegółowo został uregulowany tryb prowadzenia prac nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzowany został również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny znaleźć się w uchwale zawierającej plan miejscowy. W art. 15 ust. 2 cyt. Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyliczono w sposób enumeratywny materię podlegającą regulacji w planie miejscowym. Rada gminy związana jest granicami przedmiotowymi zakresu planu, wyznaczonymi przez ustawę, co oznacza, że samodzielnie może określać treść regulacji objętej planem wyłącznie w granicach upoważnienia zawartego w art. 15 cyt. ustawy (wyrok NSA z dnia 17 listopada 2010 r., II OSK 1864/10).

Powyższe zapisy przedmiotowej uchwały wprowadzają możliwość zmiany obowiązującego ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stosownie zaś do art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Przepis ten wprowadza generalną zasadę, zgodnie, z którą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia się w takim samym trybie, w jakim został uchwalony. Zgodnie natomiast z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 części. Za takie należy uznać możliwość zmiany przeznaczenia terenu, co w konsekwencji może doprowadzić do obejścia procedury przewidzianej do zmiany planu (zob. wyrok WSA w Kielcach, z dnia 17 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Ke 166/09).

Ad. 3

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem (art. 15 ust. 1 cyt. Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Skępę (uchwalonym uchwałą nr III/16/2010 Rady Miejskiej w Skępem z dnia 30 grudnia 2010 r.) teren objęty przedmiotową uchwałą położony jest w części terenu wskazanego pod zabudowę w kierunku funkcji przemysłowo-składowej i usługowej, dla których w planie miejscowym ustalono przeznaczenie – tereny zieleni naturalnej (tereny oznaczone symbolami: ZN1, ZN2), tereny lasów (tereny oznaczone symbolami: ZL1, ZL2, ZL4) oraz teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej (teren oznaczony symbolami: MN/U1).

Ustalenie to zdaniem organu nadzoru stanowi o niezgodności w/w zapisów planu miejscowego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Skepe.

Rada Miejska w Skępem podejmując przedmiotową uchwałę związana była treścią art. 20 ust. 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym w czasie sporządzania i uchwalania przedmiotowego planu. Obowiązek zapewnienia zgodności projektu planu miejscowego ze studium oznacza konieczność wykazania, że ustalenia projektu planu nie są sprzeczne z ustaleniami studium, czyli chodzi o jednoznaczne wykazanie, że przeznaczenie terenów oraz sposób ich zabudowy mieści się ogólnie w kierunkach zmian struktury przestrzennej danej gminy. Zatem uchwalony plan miejscowy winien być zgodny z ustaleniami przywołanego wyżej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Pojęcie „zgodności” uchwalonego planu ze studium oznacza silniejszy stopień związania niż we wcześniejszych używanych terminach „spójność” czy „niesprzeczność” (vide: wyrok NSA z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1028/07, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. Akt II SA/Gl 598/11, wyrok NSA z dnia 5 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2473/12). Jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest przestrzeganie zgodności treści planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (por. wyrok NSA z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 114/08).

Ad. 4

Rada Miejska w Skępem w § 13 ust. 6 pkt 2 uchwały dopuściła budowę zjazdów zgodnie z przepisami odrębnymi.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 w/w ustawy o drogach publicznych, drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe, drogi gminne. Stosownie do art. 5 ust. 1 powołanej ustawy o drogach publicznych, do dróg krajowych zalicza się autostrady i drogi ekspresowe oraz drogi leżące w ich ciągach do czasu wybudowania autostrad i dróg ekspresowych; drogi międzynarodowe; drogi stanowiące inne połączenia zapewniające spójność sieci dróg krajowych; drogi dojazdowe do ogólnodostępnych przejść granicznych obsługujących ruch osobowy i towarowy bez ograniczeń ciężaru całkowitego pojazdów (zespołu pojazdów) lub wyłącznie ruch towarowy bez ograniczeń ciężaru całkowitego pojazdów (zespołu pojazdów); drogi alternatywne dla autostrad płatnych; drogi stanowiące ciągi obwodnicowe dużych aglomeracji miejskich; drogi o znaczeniu obronnym. Do dróg wojewódzkich, w myśl art. 6 ust. 1 przywołanej ustawy o drogach publicznych, zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1, stanowiące połączenia między miastami, mające znaczenie dla województwa, i drogi o znaczeniu obronnym niezaliczone do dróg krajowych. Zgodnie z art. 6a ust. 1 cyt. ustawy o drogach publicznych, do dróg powiatowych zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1, stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą. Stosownie do art. 7 ust. 1 powołanej ustawy o drogach publicznych, do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. 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 funkcję zarządcy określonej kategorii dróg publicznych.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 w/w ustawy 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 cyt. 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 w/w 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 cyt. 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. 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 ewentualna budowa, w trybie postępowania administracyjnego, w formie decyzji administracyjnej, nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Powyższe ustalenia, 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, budowy nowych zjazdów narusza ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie spraw dotyczących zjazdu z dróg publicznych, które winny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych. Związanie zarządcy drogi treścią planu w zakresie obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 cyt. ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 148/15).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Art. 28 ust. 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, iż 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. W przypadku naruszenia zasad sporządzenia planu naruszenie nie musi mieć charakteru istotnego, co powoduje, że każde naruszenie zasad sporządzania planu skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08).

W ocenie organu nadzoru doszło do naruszenia obowiązującego porządku prawnego, poprzez naruszenie obowiązujących zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Ewa Mes