



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 23 lipca 2015 r.

Poz. 2400

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 74/2015 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO**

z dnia 22 lipca 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**

§ 13 pkt 3 oraz § 14 pkt 4 uchwały Nr XI/101/15 Rady Miejskiej w Koronowie z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Lipkusz 2” dla terenu położonego w Koronowie.

#### **Uzasadnienie**

Dnia 24 czerwca 2015 r., Rada Miejska w Koronowie, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) oraz 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 XI/101/15 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Lipkusz 2” dla terenu położonego w Koronowie.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 1 lipca 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 14 lipca 2015 r., znak: WIR.II.4130.79.2015.JS). W wyznaczonym terminie Przewodniczący Rady Miejskiej w Koronowie nie odniósł się do uwag podniesionych przez organ nadzoru.

Organ nadzoru ustalił, że w/w uchwała Rady Miejskiej w Koronowie w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy 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.

Rada Miejska w Koronowie w § 13 pkt 3 uchwały wprowadziła zakaz realizacji zjazdów na drogę oznaczoną na rysunku planem symbolem KD – Z1. Ponadto, w § 14 pkt 4 uchwały wprowadzono zakaz realizacji zjazdów na drogę oznaczoną symbolem KD - Z2.

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. 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. Zarządcą dróg gminnych jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony tej kategorii dróg publicznych (art. 19 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 powołanej ustawy o drogach publicznych). Przywołana ustawa o drogach publicznych określa w sposób szczegółowy zadania i kompetencje organów administracji 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, zakazu lokalizacji 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 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).

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. Przepis 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 ocenie organu nadzoru doszło do naruszenia obowiązującego porządku prawnego, poprzez naruszenie obowiązujących zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co uzasadnia stwierdzenie nieważności planu w części zawierającej zapisy dotyczące zakazu realizacji zjazdów na drogę oznaczoną symbolem KD - Z1 i KD - Z2, tj. § 13 pkt 3 oraz § 14 pkt 4 uchwały Nr XI/101/15 Rady Miejskiej w Koronowie z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Lipkusz 2” dla terenu położonego w Koronowie.

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.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego  
Wicewojewoda  
Elżbieta Rusielewicz