



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 4 stycznia 2017 r.

Poz. 78

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.13.2016.KB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 22 grudnia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.) **stwierdzam nieważność uchwały nr XXXI/222/2016 Rady Miejskiej w Byczynie z dnia 14 listopada 2016 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miejscowości Byczyna, Biskupice i Paruszowice **w części tekstowej dotyczącej:**

- § 16 w sformułowaniu „*W zakresie sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów ustala się do czasu docelowego zagospodarowania terenów, na zasadach określonych w planie miejscowym, dopuszczenie utrzymanie istniejącego zagospodarowania zrealizowanego w oparciu o wydane decyzje i pozwolenia*” w zakresie zapisów „**decyzje i**”;
- § 18 ust. 3 pkt 3,
- § 18 ust. 5 w sformułowaniu „Ustala się obowiązek obsługi komunikacyjnej z przyległych dróg publicznych oraz poprzez drogi wewnętrzne z jednoznacznym zakazem lokalizacji nowych zjazdów z dróg KD-GP oraz KD-Z, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej” w zakresie zapisów „**z jednoznacznym zakazem lokalizacja nowych zjazdów z dróg KD-GP oraz KD-Z, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej**”.

Uzasadnienie

Na sesji 14 listopada 2016 r. Rada Miejska w Byczynie, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z uchwałą Rady Miejskiej w Byczynie Nr LIV/446/14 z dnia 25 września 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miejscowości Byczyna, Biskupice i Paruszowice, oraz stwierdzając, że plan nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Byczyna, przyjętego uchwałą Nr XXXIV/274/13 Rady Miejskiej w Byczynie z dnia 25 kwietnia 2013 r., podjęła uchwałę nr XXXI/222/2016 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miejscowości Byczyna, Biskupice i Paruszowice. Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 23 listopada 2016 r., w celu oceny zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 14 grudnia 2016 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Byczynie o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

Wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło z powodu naruszenia następujących przepisów:

- 1) art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. sporządzenie projektu planu miejscowego w skali 1:2000 bez wskazania okoliczności uzasadniających przyjęcie, iż zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek.

Zgodnie z treścią § 2 ust. 3 pkt 1 uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu obrębów geodezyjnych Jakubowie, Proślice, Biskupice, Kochłowice w gminie Byczyna załącznikiem do uchwały jest rysunek planu w skali 1: 2 000, stanowiący załącznik nr 1. Jednocześnie w treści uzasadnienia widnieje zapis, iż rysunek planu został sporządzony w skali 1:1000;

- 2) art. 15 ust. 2 pkt. 11 w związku z art. 35 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez powtórzenie treści art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w § 16 cyt.: *„do czasu realizacji docelowego zagospodarowania terenów, na zasadach określonych w planie miejscowym, dopuszcza się utrzymanie istniejącego zagospodarowania realizowanych w oparciu o wydane decyzji i pozwolenia”*;
- 3) art. 37 ust. 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku art. 174 ust. 3a pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz. U. 2015 r. poz. 1774 ze zm.) poprzez sporządzenie prognozy finansowej przez osobę niebędącą rzeczoznawcą majątkowym zgodnie z art. 174 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- 4) art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 14 ust. 1 – 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. (j.t. Dz. U. 2015 r. poz. 1422) w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, poprzez ustalenie w § 18 ust. 3 pkt 3, przedmiotowej uchwały możliwości realizacji dojazdów pod warunkiem, że ich szerokość nie będzie mniejsza niż 6 m, co stanowi sprzeczność w stosunku do przepisów ww. rozporządzenia. Regulacje dotyczące minimalnej szerokości dojazdów do budynków oraz działek budowlanych zostały doprecyzowane w ww. przepisach prawa;
- 5) art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 w z związku z art. 4 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak ustalenia obligatoryjnych elementów jakie powinien zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenów oznaczonych symbolem 1Tk jako tereny kolejowe;
- 6) art. 15 ust. 2 pkt. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 1440 ze zm.) poprzez ustalenie w § 18 ust. 5 przedmiotowej uchwały zakazu lokalizacji nowych zjazdów z drogi KD-GP oraz KD-Z na terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1P/U-6P/U, co stanowi przekroczenie kompetencji Gminy Byczyny.

Wojewoda Opolski zapewnił organom gminy Byczyny możliwości czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu, poprzez składanie wyjaśnień dotyczących przedstawionych w wyżej wymienionym piśmie zarzutów.

Dnia 19 grudnia 2016 r. do tutejszego organu wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Byczynie (pismo z 19 grudnia 2016 r.).

Odnosnie zarzutu organ nadzoru dotyczącego naruszenie art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez sporządzenie projektu planu miejscowego w skali 1:2000 bez wskazania okoliczności uzasadniających przyjęcie, iż zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek Przewodniczący Rady Miejskiej w Byczynie wyjaśnił, iż (cyt.) *„w związku z faktem, iż obszar opracowania pokrywa znaczną część obszaru gminy w tym głównie tereny rolnicze, przyjęto za zasadne sporządzenie rysunku planu miejscowego w skali 1:2 000, co nie jest sprzeczne z ustawa z dnia 27 marca 2003 r. (...) Odnosnie zastrzeżenia w zakresie umieszczenia w treści uzasadnienia zapisu, iż rysunek planu miejscowego został sporządzony w skali 1:1 000 to wyjaśniam, iż nastąpiła omyłka pisarska. Skala rysunku planu w uzasadnieniu winna być wpisana jak w § 1 ust. 4 pkt 1 uchwały NR XXXI/221/2016 z dnia 14 listopada 2016 r.”*

Wojewoda Opolski przyjmuje wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej odnośnie braku uzasadnienia i zastosowanie skali 1:2000.

Odnosnie naruszenia art. 15 ust. 2 pkt. 11 w związku z art. 35 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Przewodniczący Rady Miejskiej wyjaśnia, iż (cyt.): *„art. 35 ustawy brzmi: „Tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania” a zatem nie można mówić o powtórzeniu treści szczególnie, że plan dopuszcza pozostawienie wyłącznie obiektów zgodnie z wydanymi decyzjami co jest szczególnie istotne biorąc pod uwagę art. 36 ustawy”*

Rada Miejskiej w Byczynie dopuściła dotychczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu *do czasu docelowego zagospodarowania terenów, na zasadach określonych w planie miejscowym, dopuszczenie utrzymanie istniejącego zagospodarowania zrealizowanego w oparciu o wydane decyzje i pozwolenia*. Postanowienia te są sprzeczne z art. 35 i art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy w związku z § 4 pkt 10 rozporządzenia, bowiem nie określają konkretnej daty bądź okresu, z upływem których postanowienia o tymczasowym zagospodarowaniu terenów przestaną obowiązywać oraz nie wskazują sposobu zagospodarowania tymczasowego terenów. Jak stanowi art. 35 ustawy, tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów. Uszczegółowieniem tego przepisu jest § 4 pkt 10 rozporządzenia stanowiący, że ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, w tym określenie terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane. Określając sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów organ stanowiący winien ściśle oznaczyć termin, do którego tego rodzaju postanowienia będą obowiązywać. (por. wyrok II SA/Wr 786/11).

Jeśli zatem celem jest utrzymanie dotychczasowego wykorzystania terenów do czasu realizacji zapisów planu, to wszelkie zapisy w planie w tym przedmiocie są zbędne – zasada ta wynika wprost z art. 35. Z kolei jeśli takie dotychczasowe wykorzystanie ma być dopuszczone na inny okres, to należy ten okres wskazać w planie. Jeśli zaś chodzi o sposób zagospodarowania odmienny niż dotychczasowy, to powinien on być w sposób konkretny wskazany w planie, oczywiście z określeniem okresu, na jaki jest dopuszczony.

Jednocześnie ww. zapis jest sprzeczny z art. 50 i art. 59 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym mowa, iż decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy są wydawane w sytuacji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Po uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego każda decyzja wydana na podstawie ww. przepisów traci moc.

W ocenie Wojewody Opolskiego zamieszczenie zapisu, iż do czasu docelowego zagospodarowania terenów, na zasadach określonych w planie miejscowym, dopuszczenie utrzymanie istniejącego zagospodarowania zrealizowanego w oparciu o wydane decyzje jest sprzeczne z art. 50 i art. 59, powodując w ten sposób, iż wydane decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy zachowują moc i związku z czym uważa się, iż użycie powyższych sformułowań jest **istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego**.

Odnosnie naruszenia art. 37 ust. 11 u.p.z.p. w związku art. 174 ust. 3a pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami poprzez sporządzenie prognozy finansowej przez osobę niebędącą rzeczoznawcą majątkowym zgodnie z art. 174 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, Przewodniczący powołuje się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 29 października 2009 r. (sygn. akt II SA/Rz 888/08), stwierdzający, iż prognoza finansowa nie jest załącznikiem do planu wobec czego nie ma charakteru wiążącego.

Organ nadzoru ogranicza się jedynie do **wskazania**, iż doszło do naruszenia prawa, gdyż w ocenie tut. organu naruszenia te nie miały cech istotności.

Naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 14 ust. 1 – 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r., Przewodniczący Rady Miejskiej w Byczynie tłumaczy, iż (cyt.): „*Przyjęta w uchwale minimalna szerokość dojazdów uwzględnia tereny, które mają być obsługiwane, tj. teren eksploatacji surowca oraz teren obiektów produkcyjnych, składów i magazynów z dopuszczeniem usług. Minimalna szerokość dojazdów 6 m uwzględnia przeznaczenie i sposób użytkowania terenów, a także wymagań ochrony przeciwpożarowej, nie naruszając §4 ust. 1 – 3 ww. rozporządzenia, które w ust. 1 mówi o szerokości jezdni, w ust. 2 o szerokości ciągu pieszego jezdni, a w ust. 3 o dojściach.”*

W § 17 ust. 3 pkt 3 oraz § 18 ust. 3 pkt 1 przedmiotowej uchwały zawarto zapis *dojazdy o szerokości minimalnej 6 m*. W ocenie tut. organu powyższy zapis uchwały pozostaje sprzeczny z przepisami § 14 ust. 1 – 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich sytuowanie. Regulacje dotyczące minimalnej szerokości dojazdów do budynków oraz działek budowlanych zostały doprecyzowane w ww. przepisach prawa zgodnie z którymi, co do zasady

i w zależności od okoliczności faktycznych, dojścia lub dojazdu winny posiadać minimalne szerokości 4,5 i 5 m. Dodatkowo zauważyć należy, że zgodnie z art. 7 ust. pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane przepisy ww. rozporządzenia są przepisami techniczno-budowlanymi, od których – w myśl art. 9 ust. 1 tej ustawy – w przypadkach szczególnie uzasadnionych dopuszcza się odstępstwo. Ponownie przyjdzie zauważyć, iż Rada Miejska w Byczynie formułując zapisy dot. szerokości dojazdów dopuściła się nieuprawnionej modyfikacji norm wyrażonych w akcie prawnym wyższego rzędu, którym pozostaje związana. Akt ten nie daje gminom delegacji do doprecyzowania wskaźników w nim wymienionych. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż doszło do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 14 ust. 1 – 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich sytuowanie skutkującego koniecznością wyeliminowania wskazanych zapisów uchwały, tj. § § 17 ust. 3 pkt 3 oraz § 18 ust. 3 pkt 1, z obrotu prawnego. Regulowanie bowiem przez gminę w sposób inny tego co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa w **istotnym stopniu narusza** porządek prawny.

W odniesieniu do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 w z związku z art. 4 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak ustalenia obligatoryjnych elementów jakie powinien zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenów oznaczonych symbolem 1Tk przeznaczony pod tereny kolejowe, Przewodniczący Rady Miejskiej w Byczynie wyjaśnia, iż (cyt.): „Zgodnie z art. 1 ustawy o transporcie kolejowym, zasady korzystania z infrastruktury kolejowej, zarządzania infrastrukturą kolejową i jej utrzymaniem określa ww. ustawa. Należy zaznaczyć, że uchwała nie dopuszcza obiektów, które nie są regulowane ustawą o transporcie kolejowym. Tak więc parametry wskazanego zagospodarowania określają szczegółowo przepisy odrębne, dlatego uchwała nie powtarza treści przepisów istniejących”

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego części miejscowości Byczyna, Biskupice i Paruszowice w wyznaczono tereny kolejowe o symbolu 1Tk, dla którego należało określić obligatoryjne elementy jakie powinien zawierać miejscowy plan zagospodarowania. Zgodnie z decyzją Ministra Infrastruktury i Rozwoju nr 3 z dnia 24 marca 2014 r. (Dz. Urz. MlR z 27 marca 2014 r., poz. 25) ww. obszar, stanowi teren zamknięty, zastrzeżony ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa. Mając na uwadze, iż teren ten został wyznaczony jako teren zamknięty na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw transportu (zgodnie z działami administracji publicznej minister infrastruktury kieruje działem administracji transport) zgodnie z treścią art. 4 ust. 4 u.p.z.p. nie znajduje do niego zastosowania organicznie określone w ust. 3 tegoż artykułu. Wyłącznie spod zastosowania normy art. 4 ust. 3 u.p.z.p terenów zamkniętych ustalonych przez ministra właściwego do spraw transportu oznacza, iż dla tych terenów znajduje zastosowanie art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W przedstawionej uchwale ograniczono się jedynie do określenia granic tego terenu oraz dopuszczenia na ww. obszarze sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, urządzeń, budynków i budowli służących kolejnictwu, drogom, zieleni oraz dopuszcza lokalizację wiaduktu na skrzyżowaniu linii kolejowej z drogą KD-GP.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 20 kwietnia 2015 r., (sygn. akt IV SA/Po 37/15) „Wyłączenie spod zastosowania normy art. 4 ust. 3 u.p.z.p. terenów zamkniętych ustalonych przez ministra właściwego do spraw transportu oznacza, że do tych terenów zastosowanie znajduje art. 15 ust. 2 u.p.z.p. i obowiązkiem lokalnego prawodawcy jest określenie elementów planu w zależności od potrzeb i warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawarto zestawienie obligatoryjnych elementów jakie powinien zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w tym m.in. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.”

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 12 lutego 2015 r. (sygn. akt II SA/Ol 1315/14) wyjaśnia, iż (cyt.): „Sporządzenie planu dla terenów zamkniętych kolejowych w świetle art. 14 ust. 6 u.p.z.p. jest dopuszczalne. (...) w odniesieniu do terenu zamkniętego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego można było ustalić jedynie granice tego terenu oraz granice jego strefy ochronnej (z ustaleniem ograniczeń w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakazem zabudowy) lub sporządzić plan z uwzględnieniem ustaleń wymaganych w art. 15 ust. 2 powołanej ustawy. Wprowadzenie bowiem jakichkolwiek ustaleń sugeruje, że dla terenu zamkniętego obowiązuje plan. Powyższe postanowienia

są istotne dla dalszego etapu przygotowania inwestycji. W przypadku bowiem sporządzenia planu dla terenu zamkniętego, nie wydaje się decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.”

Zgodnie z treścią wyjaśnień organ gminy na terenie kolejowym o symbolu 1Tk nie dopuszcza obiektów, które nie są uregulowane ustawą o transporcie kolejowym. Wobec powyższego Wojewoda Opolski informuje, iż należało oprócz granic tego terenu, określić również granice jego strefy ochronnej (z ustaleniem ograniczeń w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakazem zabudowy).

Organ nadzoru ogranicza się jedynie do **wskazania**, iż brak na rysunku granic strefy ochronnej terenów kolejowych oraz ustalenia w treści uchwały ograniczeń w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakazem zabudowy, w związku z tym iż na terenie kolejowym o symbolu 1Tk nie planuje się zabudowy.

Naruszenie art. 15 ust. 2 pkt. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych Przewodniczący wyjaśni, iż (cyt.): „ustalenie zakazu lokalizacji nowych zjazdów z dróg KD-GP i KD-Z na terenie 1P/U-6P/U to wprowadzenie zakazu zjazdu było warunkiem uzgodnienia projektu planu z zarządcą drogi (...) i jest ustaleniem wprowadzonym przez zarządcę drogi, który odmówił zezwolenia na lokalizację zjazdów”.

Zgodnie z definicją sformułowaną w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j.t. Dz. U. z 2015 r. nr 460 ze zm.) przez „zjazd” rozumie się „połączenie drogi publicznej z nieruchomością położoną przy drodze, stanowiące bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”. Zgodnie natomiast z art. 2 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez pojęcie dostępu do drogi publicznej należy rozumieć „bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej”. Jak wynika z art. 29 ust. 1 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 tej ustawy). Ustawa o drogach publicznych określa elementy treściowe decyzji o lokalizacji zjazdu z drogi publicznej (art. 29 ust. 3 ustawy o drogach publicznych) oraz przesłanki odmowy wydania tego rodzaju zezwolenia (art. 29 ust. 4 wymienionej ustawy).

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 spraw. Ponadto, uznaniowy charakter opisanego rodzaju zezwolenia powoduje, że żaden przepis prawa nie może obligować zarządcy drogi (mieć wiążącej mocy) do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia.

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.

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W zakresie tej kompetencji nie można jednak uwzględnić uprawnień do utrzymania zjazdów do czasu realizacji planu. Ustawowego nakazu wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy nie można rozumieć jako przyzwolenia ustawodawcy na wprowadzenie ustalenia zjazdów z drogi publicznej.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: sygn. akt II SA/Wr 341/11, II SA/Wr 317/12, II SA/Wr 364/12, II SA/Wr 387/12.

Biorąc powyższe Wojewoda Opolski stwierdza, iż dopuszczenie przez Radę Miejską w Byczynie istniejących zjazdów w planie miejscowym stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**, powodując w ten sposób bezprzedmiotowość regulacji art. 29 ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych.

Wojewoda Opolski podkreśla, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Ustawodawca przyjął w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, że *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 jej części*.

Organ nadzoru po analizie przedłożonej uchwały wraz z załącznikami stwierdza, iż sprzeczne zapisy odnoszące się do decyzji, które tracą moc po uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania, określenia minimalnej szerokości dojeżdżalnic oraz ustalenie zakazu zjazdu, stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, które w konsekwencji skutkować muszą stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w części tekstowej dotyczącej:

- § 16 w sformułowaniu „*W zakresie sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów ustala się do czasu docelowego zagospodarowania terenów, na zasadach określonych w planie miejscowym, dopuszczenie utrzymanie istniejącego zagospodarowania zrealizowanego w oparciu o wydane decyzje i pozwolenia*” w zakresie zapisów „**decyzje i**”,
- § 18 ust. 3 pkt 3,
- § 18 ust. 5 w sformułowaniu „*Ustala się obowiązek obsługi komunikacyjnej z przyległych dróg publicznych oraz poprzez drogi wewnętrzne z jednoznacznym zakazem lokalizacji nowych zjazdów z dróg KD-GP oraz KD-Z, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej*” w zakresie zapisów „**z jednoznacznym zakazem lokalizacja nowych zjazdów z dróg KD-GP oraz KD-Z, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej**”

W stosunku do pozostałego naruszenia prawa, tj. sporządzenie prognozy finansowej przez osobę niebędącą rzeczoznawcą majątkowym, brak na rysunku granic strefy ochronnej terenów kolejowych oraz ustalenia w treści uchwały ograniczeń w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakazem zabudowy Wojewoda ogranicza się do wskazania, że przedmiotowa uchwała została wydana z naruszeniem prawa. Wydane w przedmiotowej sprawie wskazanie ma na celu zapobieżenie tego typu uchybieniom w przyszłości i nie skutkuje nieważnością uchwały w tym zakresie.

Tut. organ nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w pozostałym zakresie. Stwierdzenie nieważności w części uchwały nr XXXI/222/2016 Rady Miejskiej w Byczynie z dnia 14 listopada 2016 r. określonej przedmiotowym rozstrzygnięciem, pozostaje bez wpływu na pozostały zakres tejże uchwały.

POUCZENIE

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. Wojewody Opolskiego
Z-ca Dyrektora
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Krzysztof Cieciora