



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 21 lipca 2023 r.

Poz. 6108

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.578.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 12 lipca 2023 r.

Rada Miejska w Koluszkach

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LX/74/2023 Rady Miejskiej w Koluszkach z dnia 26 maja 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodniej części obrębu Żakowice oraz fragmentu obrębu Przanowice, w części dotyczącej:

- terenu ciągu pieszego o symbolu 2KP (w zakresie tekstu uchwały, jak i załącznika graficznego);
- treści § 16 ust. 2 pkt 2 uchwały;
- treści § 16 ust. 3 pkt 2 uchwały;
- treści § 17 ust. 3 pkt 2 uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 maja 2023 r. Rada Miejska w Koluszkach podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z dnia 5 lipca 2023 r., znak: PNIK-I.4131.578.2023.

W odpowiedzi na ww. zawiadomienie, złożone zostały wyjaśnienia, które zostały uwzględnione przez organ nadzoru tylko w części. W pozostałej części uznano, że są podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub części jest istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” należy wiązać z samym opracowaniem aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki). Z kolei „tryb uchwalania planu”, określony w art. 17 ww. ustawy, odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów oraz organów i instytucji opiniująco - uzgadniających, w procesie planowania przestrzennego. Do kategorii „istotnych naruszeń prawa” należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy. Chodzi tu zatem o takie naruszenia prawa, które prowadzą do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawa. Jednocześnie należy podkreślić, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na ustalenia aktu planistycznego.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie jej uchwalenia i w przypadku naruszenia prawa, do podjęcia czynności stosownych do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Z ustaleń dokonanych przez organ nadzoru wynika, że uchwała Nr LX/74/2023 Rady Miejskiej w Koluszkach z dnia 26 maja 2023 r., została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zgodny między innymi z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Z kolei treść art. 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Przepisami odrębnymi w analizowanej sprawie są przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm.), zwanej dalej u.d.p. Droga publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: 1) drogi krajowe; 2) drogi wojewódzkie; 3) drogi powiatowe; 4) drogi gminne. Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu, a ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy. Natomiast drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym takiej drogi, są drogami wewnętrznymi (art. 8 ust. 1 u.d.p.).

Mając na uwadze treść art. 10 ust. 1 ww. ustawy, organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii. Pozbawienia drogi jej kategorii dokonuje się w trybie właściwym do zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii (art. 10 ust. 2 u.d.p.). Pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania, jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Pozbawienie i zaliczenie nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego (art. 10 ust. 3 u.d.p.).

W analizowanym stanie prawnym i faktycznym, organy planistyczne przeznaczyły docelowo drogę publiczną - gminną nr 106267E – ul. Wierzbowa, jako teren publicznie dostępnego samorządowego ciągu pieszego (2KP).

Brzmienie wyżej wymienionych przepisów prawa jednoznacznie wskazuje, że ustawodawca nie przewiduje dowolnego przekształcenia statusu prawnego drogi o charakterze publicznym, do której obowiązkowo mają zastosowanie przepisy ustawy o drogach publicznych. W ustawie wyraźnie wprowadzono jeden tylko wyjątek, tj. przypadek wyłączenia drogi z użytkowania. Użycie przez ustawodawcę określenia, iż pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii jest możliwe "jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii" nie jest przypadkowe ani pozostawione do uznania organów gminy. Ustawodawca w sposób zamierzony połączył możliwość pozbawienia dróg danej kategorii z równoczesnym obowiązkiem zaliczenia ich do nowej kategorii, aby nie dopuścić do sytuacji, w których pomimo, że dana droga nie zmienia swej funkcji w sieci drogowej, zostaje pozbawiona przymiotu drogi publicznej, czyli takiej, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem. Zauważyć nadto należy, że z chwilą pozbawienia drogi kategorii drogi publicznej bez jednoczesnego nadania jej innej kategorii, na zarządcy drogi przestałyby ciążyć obowiązki związane z prawidłowym jej funkcjonowaniem i utrzymaniem. Dzięki takiemu kategorycznemu zapisowi art. 10 ust. 3 ww. ustawy, zarządca drogi (w tym przypadku gmina), nie może zwolnić się samowolnie z obowiązku utrzymywania drogi publicznej. Tak więc organ planistyczny nie posiada upoważnienia do zmiany lub pozbawienia w planie miejscowym kategorii istniejącej drogi publicznej bez wcześniejszego podjęcia przez Radę stosownej uchwały w tej sprawie. Ustawodawca, ani w ustawie o drogach publicznych, ani w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie upoważnił organów gminy do podejmowania w ramach procedury planistycznej i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego działań prowadzących do pozbawienia w planie miejscowym istniejącej drogi publicznej jej kategorii. Rada nie jest bowiem upoważniona, by w miejscowym planie zmieniać przeznaczenie terenu stanowiącego drogę publiczną. Takie działanie, jako pozbawione podstawy prawnej, musi ocenione być jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Podobne stanowisko zostało wyrażone między innymi: w wyroku WSA w Krakowie z dnia 26 marca 2020 r., sygn. akt: II SA/Kr 1242/19, czy w wyroku NSA z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt: II OSK 1950/13.

Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza udzielonych w wyniku wszczętego postępowania nadzorczego, wyżej wymieniona droga publiczna (gminna) została przeznaczona w przedmiotowym planie miejscowym na teren publicznie dostępnego samorządowego ciągu pieszego (2KP), z uwagi na funkcjonalność (brak możliwości poszerzenia drogi oraz konieczność ograniczenia liczby skrzyżowań).

Należy jednak podkreślić, że ciąg pieszy, ciąg pieszo-jezdny, czy droga wewnętrzna nie mają statusu dróg publicznych. Zaliczenie nawet przez organ gminy do grupy ciągów pieszych, pieszo-jezdnych, czy dróg wewnętrznych, niemających statusu drogi publicznej, nie stanowiłoby „zaliczenia”, o jakim mowa w art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych. Z uwagi na to, że ciąg pieszy nie ma statusu drogi publicznej, nadanie mu takiego charakteru następuje w innym zupełnie trybie, niż przewidziany w ustawie o drogach publicznych, a jego realizacja nie może być przeprowadzona w trybie związanym z realizacją celu publicznego. Podobne stanowisko wyrażono w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 20 sierpnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Gl 451/18. Rada Miejska nie miała więc kompetencji do stanowienia w planie miejscowym o klasyfikacji ciągu pieszego w omawianym stanie prawnym.

W wyjaśnieniach Burmistrz stwierdził, że gmina planuje podjąć działania zmierzające do skorygowania rozstrzygnięć wynikających z uchwał podjętych w oparciu o przepisy ustawy o drogach publicznych w powiązaniu z ustaleniami planu miejscowego, jednakże w ocenie organu nadzoru, jak wykazano we wcześniejszej argumentacji, stosowna procedura w tym zakresie powinna zostać przeprowadzona przed uchwaleniem planu miejscowego.

Organ nadzoru zwraca dodatkowo uwagę na naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) w związku z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404). Brzmienie ww. przepisu prawa stanowi, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

Przedmiotowe naruszenie prawa polega więc na braku zgodności treści uchwały z rysunkiem planu miejscowego, w zakresie:

- treści § 16 ust 2 pkt 2 uchwały, która ustala zakaz lokalizacji budynków dla terenu o symbolu 30MN, którego brak na załączniku graficznym;
- ustaleń szczególnych warunków zagospodarowania oraz ograniczeń w użytkowaniu dla terenów oznaczonych symbolami: 18MN oraz 9MNU z uwagi na występowanie strefy ochronnej od napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV, jednakże zgodnie z załącznikiem graficznym, ww. strefy obejmują tereny o symbolach: 17MN oraz 8MNU (§ 16 ust. 3 pkt 2 i § 17 ust. 3 pkt 2 uchwały).

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, doszło do istotnego naruszenia prawa, wynikającego z naruszenia art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, polegającego na istotnym naruszeniu art. 10 ust. 1-3 ustawy o drogach publicznych.

Z tych też względów, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w części, stało się konieczne i należało orzec, jak w sentencji.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:

Burmistrz Koluszek