



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 26 lutego 2024 r.

Poz. 1754

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.117.2024 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 21 lutego 2024 r.

Rada Miejska w Łodzi

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, 572, 1463 i 1688), 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, 1506, 1597, 1688, 1890 i 2029 i 2739)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LXXXVI/2601/24 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 17 stycznia 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Łodzi położonej w rejonie ulic Podchorążych i Złotno oraz zachodniej granicy miasta Łodzi w części dotyczącej terenu o symbolu 3RN-ZN, w zakresie treści uchwały, jak i załącznika graficznego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 stycznia 2024 r. Rada Miejska w Łodzi podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z 5 lutego 2024 r., znak: PNIK-I.4131.117.2024.

W odpowiedzi na ww. zawiadomienie, złożone zostały przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łodzi wyjaśnienia, które nie zostały uwzględnione.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w skrócie upzp, 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. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że istotne naruszenia prawa to uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał, powodujące pozostawanie uchwały w sprzeczności z określonym przepisem prawnym.

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 przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp, w planie miejscowym należy obowiązkowo określić przeznaczenie terenu oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Analiza uchwały Nr LXXXVI/2601/24 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 17 stycznia 2024 r., wskazuje że na rysunku planu na terenie o symbolu 3RN-ZN (teren rolnictwa z zakazem zabudowy lub zieleni naturalnej) nie wyznaczono liniami rozgraniczającymi, widocznej z podkładu mapowego, drogi publicznej – ul. Huta Jagodnica (działka nr ewid. 48, obr. P-40) zaliczonej w wykazie ulic na terenie miasta Łodzi, na odcinku od ul. Szczecińskiej do granicy miasta, do kategorii dróg gminnych. Z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łodzi, udzielonych w wyniku wszczętego postępowania nadzorczego, można wnioskować że nie przewiduje się możliwości utrzymania wyżej wymienionej drogi w układzie dróg publicznych ze względu na fakt, iż ulica Huta Jagodnica nie pełni znaczącej roli w układzie komunikacyjnym oraz ze względu na charakter przeznaczenia terenu o symbolu 3RN-ZN tzw. „tereny otwarte, niebudowlane”. Jednocześnie podkreślono w wyjaśnieniach, że przedmiotowy plan dopuszcza lokalizację dróg wewnętrznych na ww. terenie. Analizowane zagadnienie, w ocenie organu nadzoru, łączy się także z wymogami wynikającymi z ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm.). Jeśli organy gminy uznały, że nie ma potrzeby utrzymania ww. drogi gminnej w układzie dróg publicznych, ww. ustawa daje możliwość wyłączenia drogi z użytkowania, przeznaczając ją na inne cele, ale przy zastosowaniu odpowiedniej procedury.

Należy zauważyć, że z treści art. 10 ust. 1, 2 i 3 ustawy o drogach publicznych wynika, że organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii (ust. 1), a pozbawienia drogi jej kategorii dokonuje się w trybie właściwym do zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii (ust. 2). Pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania, jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Tym samym skuteczne pozbawienie drogi lub jej części kategorii drogi gminnej w granicach miasta Łodzi, może nastąpić wyłącznie w drodze odrębnej uchwały Rady Miejskiej w Łodzi, podjętej z zachowaniem stosownej procedury. Z kolei wyłączenie drogi z użytkowania, o którym mowa w art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, determinuje także określone konsekwencje prawne, m.in. w postaci pozbawienia jej dotychczasowej kategorii. Głównie dotyczy to sytuacji, w których dana droga staje się zbędna dla użytku publicznego i planowana jest jej likwidacja (por. wyrok NSA z 28 grudnia 2021 r., sygn. akt I OSK 3382/19). Tylko w takich warunkach wystąpi sytuacja zezwalająca na odstępnie od przyjętej przez ustawodawcę zasady, że pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Użycie przez ustawodawcę określenia, iż pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii jest możliwe "jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii" nie jest ani przypadkowe, ani pozostawione do uznania przez organ podejmujący uchwałę w tej kwestii. Ustawodawca wyraźnie, wprost to określił wprowadzając jeden wyjątek, tj. przypadek wyłączenia drogi z użytkowania.

Tym samym rada nie ma kompetencji, aby dokonać zmiany kategorii drogi lub wyłączenia jej z użytkowania w ramach procedury planistycznej i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Takie działanie, jako pozbawione podstawy prawnej, musi być ocenione jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 1950/13; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 19 grudnia 2018 r. sygn. akt IV SA/Po 780/18; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 6 marca 2020 r. sygn. akt II SA/Kr 1242/19).

Określenie przeznaczenia terenu jest istotą przyznanego gminie władztwa planistycznego, na co wskazuje ustawodawca w art. 4 ust. 1 upzp: ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie miejscowym powinny zostać ustalone wszystkie obowiązkowe elementy, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 upzp. Oznacza to między innymi obowiązek określania zasad rozwoju systemu komunikacji poprzez jednoznaczne wyznaczenie na rysunku planu przebiegu ciągów

komunikacyjnych z określonymi liniami rozgraniczającymi i symbolami przeznaczenia. Brak realizacji podstawowego celu przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – określenia przeznaczenia terenów – uznać należy za istotne naruszenie zasad sporządzania tego aktu.

Dlatego też nie sposób zgodzić się z wyjaśnieniami Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łodzi w tym zakresie, z których wynika że nie ma potrzeby „wyprzedzającego podjęcia odrębnej uchwały z zachowaniem procedury wynikającej z obowiązujących przepisów 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

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Prezydent Miasta Łodzi