



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 26 lutego 2024 r.

Poz. 1755

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.139.2024 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, 2029 i 2739)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LXXXVI/2603/24 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: Bakaliowej, Ziemiańskiej i Kolumny, autostrady A1 oraz wschodniej granicy miasta Łodzi, w części dotyczącej:

- terenu komunikacji drogowej wewnętrznej o symbolu IKR w zakresie tekstu 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 dnia 9 lutego 2024 r., znak: PNIK-I.4131.139.2024.

Na przedmiotowe zawiadomienie pismem z dnia 14 lutego 2024 r., znak: Dpr-BRM-I.0711.17.2024 zostały złożone wyjaśnienia przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łodzi, w których wskazał, że zmiana przeznaczenia drogi publicznej na drogę wewnętrzną nie wymaga podjęcia odrębnej uchwały Rady Miejskiej w Łodzi z zachowaniem procedury wynikającej z obowiązujących przepisów o drogach publicznych. Uchwalenie planu miejscowego nie pozbawia faktycznie drogi jej dotychczasowej kategorii, gdyż plan miejscowy nie ustala kategorii dróg, a faktyczne dostosowanie tej drogi do klasy ustalonej planem miejscowym nastąpi dopiero po podjęciu przez Radę Miejską w Łodzi stosownej uchwały w trybie ustawy o drogach publicznych. Konkludując Przewodniczący Rady Miejskiej w Łodzi wskazał że, po uchwaleniu planu miejscowego droga gminna – ul. Wiktora Czajewskiego, mimo przeznaczenia jej w planie na drogę wewnętrzną, nadal pozostanie drogą publiczną o kategorii gminnej zgodnie z ustawą o drogach publicznych.

Organ nadzoru po zapoznaniu się ze stanowiskiem Rady Miejskiej w Łodzi uznał, że nie zasługuje ono na uwzględnienie, a tym samym przedmiotowa uchwała istotnie narusza obowiązujące przepisy.

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 LXXXVI/2603/24 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 17 stycznia 2024 r. została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zgodny między innymi z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Z kolei 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. Drogą 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: drogi krajowe; drogi wojewódzkie; drogi powiatowe; 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 u.d.p., 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 teren drogi publicznej gminnej – ul. Wiktora Czajewskiego na odcinku pomiędzy ul. Ziemiańską a ul. Kolumny pod drogę wewnętrzną oznaczoną symbolem 1KR. Zgodnie z wykazem dróg gminnych na terenie miasta Łodzi według stanu na dzień 1 stycznia 2024 roku, ulica Wiktora Czajewskiego na odcinku pomiędzy ul. Ziemiańską a ul. Kolumny jest drogą gminną (Źródło: <https://uml.lodz.pl/komunikacja-i-transport/kierowca/wykaz-drog/> [dostępne na dzień 21.02.2024 r.]). Zatem pozbawienie ulicy Wiktora Czajewskiego kategorii drogi gminnej mogłoby zostać dokonane albo z jednoczesnym zaliczeniem jej do innej kategorii dróg publicznych albo poprzez wyłączenie jej z użytkowania. Ustawodawca nie przewiduje dowolnego przekształcenia drogi o charakterze publicznym, do której obowiązkowo mają zastosowanie przepisy ustawy o drogach publicznych, na drogę wewnętrzną. Odjęcie charakteru drogi publicznej zostało określone tylko w przypadku wyłączenia drogi z użytkowania. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 lutego 2013 r. (sygn. akt I OSK 1185/12), przepisy ustawy o drogach publicznych nie przewidują żadnej procedury ustanawiania dróg wewnętrznych i należy to uznać za zamierzone działanie ustawodawcy.

Rada Miejska w Łodzi nie podjęła stosownej uchwały na podstawie art. 10 u.d.p. – ulica Wiktora Czajewskiego nadal pozostaje drogą gminną. 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).

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, polegającym na istotnym naruszeniu art. 10 ust. 1-3 u.d.p. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

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