



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 28 lutego 2024 r.

Poz. 1844

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.123.2024 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/2602/24 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: Feliksińskiej, Ziarnistej, Andrzejki i Rokicińskiej 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 uchwałę Nr LXXXVI/2602/24 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Łodzi położonej w rejonie ulic: Feliksińskiej, Ziarnistej, Andrzejki i Rokicińskiej oraz wschodniej granicy miasta Łodzi. Uchwała wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 23 stycznia 2024 roku.

Treść uchwały wzbudziła wątpliwości organu nadzoru w zakresie dotyczącym wyznaczenia w przedłożonym planie miejscowym drogi wewnętrznej, oznaczonej symbolem IKR, w przebiegu drogi publicznej – ul. Ziarnistej, zaliczonej w wykazie ulic na terenie miasta Łodzi, na odcinku pomiędzy ul. Bolesławów a Rzezną do kategorii dróg gminnych, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Łodzi zawiadomienia z dnia 7 lutego 2024 r. znak: PNIK-I.4131.123.2024, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na ww. zawiadomienie zostały złożone wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 12 lutego 2023 r., znak: DPr-BRM-I.0711.16.2024, który 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. Stwierdził także, że „po uchwaleniu planu miejscowego droga gminna – ul. Ziarnista, mimo przeznaczenia jej w planie na drogę wewnętrzną, nadal pozostanie drogą publiczną o kategorii gminnej (...)”

W ocenie organu nadzoru przedstawione przez Przewodniczącego Rady Miejskiej wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione.

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.

Z ustaleń dokonanych przez organ nadzoru wynika, że uchwała Nr LXXXVI/2602/24 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 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: 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 wyznaczyły drogę wewnętrzną, oznaczoną symbolem 1KR, w przebiegu drogi publicznej gminnej – ul. Ziarnistej, na odcinku objętym przedmiotowym planem miejscowym. Zgodnie z wykazem dróg gminnych na terenie miasta Łodzi według stanu na dzień 1 stycznia 2024 roku, ulica Ziarnista jest drogą gminną (Źródło: <https://uml.lodz.pl/komunikacja-i-transport/kierowca/wykaz-drog/> [dostępne na dzień 21.02.2024 r.]). Zatem pozbawienie ulicy Ziarnistej dotychczasowej kategorii 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 Ziarnista nadal pozostaje drogą gminą. 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).

Mając powyższe na uwadze, uzasadnione jest stwierdzenie, że w rozpoznawanej sprawie doszło do istotnego naruszenia art. 10 ust. 1 – 3 ustawy o drogach publicznych w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w części wskazanej w sentencji, stało się konieczne.

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