

UZASADNIENIE

W dniu 21 lutego 2024 r. Wojewoda Łódzki podjął rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PNIK-I.4131.139.2024 stwierdzające 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 1KR w zakresie tekstu uchwały, jak i załącznika graficznego.

W ocenie organu nadzoru ww. uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego w kontekście art. 10 ust. 1 – 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645, 760, 1193 i 1688) w związku z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W przedmiotowym planie miejscowym została wyznaczona droga wewnętrzna, oznaczona symbolem 1KR, w przebiegu drogi publicznej gminnej – ul. Wiktora Czajewskiego. Zgodnie z wykazem dróg gminnych na terenie miasta Łodzi według stanu na dzień 1 stycznia 2024 r., ulica Wiktora Czajewskiego jest drogą gminną.

Zdaniem organu nadzoru, pozbawienie ulicy Wiktora Czajewskiego dotychczasowej kategorii mogłoby zostać dokonane albo z jednoczesnym zaliczeniem jej do innej kategorii dróg publicznych, albo poprzez wyłączenie jej z użytkowania. Organ nadzoru podkreślił, że 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.

Zdaniem organu nadzoru, 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 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych).

W dalszej kolejności organ nadzoru podniósł, że mając na uwadze treść art. 10 ust. 1 ww. ustawy o drogach publicznych, 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 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych). 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 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych).

Zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska w Łodzi nie podjęła stosownej uchwały na podstawie art. 10 ww. ustawy o drogach publicznych – 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.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru wydał rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały w części dotyczącej terenu komunikacji drogowej wewnętrznej o symbolu 1KR w zakresie tekstu uchwały, jak i załącznika graficznego.

Nie sposób zgodzić się z argumentacją zaprezentowaną w uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Odnosząc się do powyższych zarzutów w pierwszej kolejności należy wskazać, że droga wewnętrzna oznaczona symbolem 1KR (ul. Wiktora Czajewskiego) na odcinku od ul. Kolumny do ul. Ziemiańskiej zlokalizowana przy granicy z gminą Andrespol nie służy obsłudze komunikacyjnej terenów zabudowanych na terenie Łodzi. Przeważająca część wyznaczonej w projekcie planu drogi wewnętrznej sąsiaduje z terenem leśnym oznaczonym symbolem 6L. Jedyna zabudowana na terenie Łodzi nieruchomość o nr ewid. 78 w obr. G-57, która w części znajduje się poza obszarem objętym planem miejscowym i zlokalizowana jest w najbliższym sąsiedztwie przedmiotowej ulicy posiada obsługę komunikacyjną z ul. Kolumny. Na terenie gminy Andrespol wszystkie tereny przeznaczone pod zabudowę, położone w sąsiedztwie ul. Czajewskiego na odcinku pomiędzy ul. Kolumny i ul. Ziemiańską, z wyjątkiem jednej nieruchomości posiadają obsługę komunikacyjną z ulic: Cedrowej, Bocznej, Akacyjowej, Tuszyńskiej i Kolumny. Wobec powyższego ul. Wiktora Czajewskiego nie odgrywa znaczącej roli w układzie komunikacyjnym miasta i w projekcie planu miejscowego przeznaczono tę ulicę pod drogę wewnętrzną, której teren wyznaczono po granicy użytku drogowego, sankcjonując jej stan obecny. Tym samym, projekt planu zakłada pozostawienie jej w dotychczasowym użytkowaniu zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Uchwalenie planu miejscowego ma na celu przede wszystkim wskazanie kierunku kształtowania ładu przestrzennego dla terenu objętego granicami planu, co w przypadku ul. Wiktora Czajewskiego ma miejsce. W związku z powyższym, ww. zmiana przeznaczenia drogi publicznej na drogę wewnętrzną nie wymaga podjęcia odrębnej uchwały rady miejskiej 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 stosownej uchwały w trybie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Konkludując, po uchwaleniu planu miejscowego droga gminna – ul. Wiktora Czajewskiego, mimo przeznaczenia jej w planie na drogę wewnętrzną, nadal pozostanie drogą publiczną o kategorii gminnej (vide art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych).

Należy także podkreślić, że zarządca drogi - Zarząd Dróg i Transportu uzgodnił projekt ww. planu miejscowego pismem znak: ZDiT-UI.505.79.2023 z dnia 21.07.2023 r. załączonym do przekazanej do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego dokumentacji planistycznej.

Wskazać należy, że przedmiotowy plan miejscowy nie obejmuje ul. Wiktora Czajewskiego na całej jej długości, a szerokość odcinka ulicy na obszarze objętym ww. planem miejscowym waha się od 3,2 m do 4,4 m. Ul. Wiktora Czajewskiego jest drogą gruntową, wzdłuż której nie są prowadzone główne sieci infrastrukturalne (po stronie wschodniej ulicy na terenie gminy Andrespol przebiega napowietrzna sieć elektroenergetyczna o napięciu 15 kV).

Przeznaczenie ul. Wiktora Czajewskiego w planie miejscowym pod drogę publiczną wiązałoby się z jej poszerzeniem, co skutkowałoby koniecznością przeprowadzenia dodatkowej procedury zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne), co uniemożliwiłoby w rezultacie realizację głównego celu sporządzania przedmiotowego planu miejscowego, jakim było pilne zatrzymanie procesów chaotycznej urbanizacji na podstawie wydawanych decyzji o warunkach zabudowy w terenach otwartych, czynnych przyrodniczo.

Dodatkowo, dostosowanie parametrów ul. Wiktora Czajewskiego do parametrów drogi publicznej w znacznym stopniu obciążałoby budżet miasta, wskutek konieczności wykupu gruntów pod jej poszerzenie oraz kosztów związanych z budową drogi (w tym realizacji chodnika i oświetlenia) oraz co istotne kosztów wykupu i wyburzenia istniejącego budynku gospodarczego na nieruchomości stanowiącej własność osób fizycznych, co nie było by zasadne ze względu na jej niską rangę w systemie komunikacyjnym miasta.

W związku z powyższym wniesienie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze jest w pełni uzasadnione.