

**UCHWAŁA NR
RADY MIEJSKIEJ W ŁODZI
z dnia**

w sprawie uznania za zasadne wezwania Wspólnoty Mieszkaniowej nieruchomości przy ul. Piotrkowskiej 121 w Łodzi do usunięcia naruszenia prawa dokonanego uchwałą Nr XLVIII/1228/17 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 10 maja 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Łodzi położonej w rejonie alei: Tadeusza Kościuszki i Adama Mickiewicza oraz ulic: Andrzeja Struga i Piotrkowskiej.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232 oraz z 2018 r. poz. 130) oraz art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935), Rada Miejska w Łodzi

uchwała, co następuje:

§ 1. Wezwanie Wspólnoty Mieszkaniowej nieruchomości przy ul. Piotrkowskiej 121 w Łodzi do usunięcia naruszenia prawa dokonanego uchwałą Nr XLVIII/1228/17 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 10 maja 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Łodzi położonej w rejonie alei: Tadeusza Kościuszki i Adama Mickiewicza oraz ulic: Andrzeja Struga i Piotrkowskiej (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 2693), uznaje się za zasadne z uwagi na okoliczności wskazane w uzasadnieniu stanowiącym integralną część niniejszej uchwały.

§ 2. Zobowiązuje się Prezydenta Miasta Łodzi do niezwłocznego wykonania czynności, o których stanowi art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 i 1566) i przygotowania, w terminie do 16 maja 2018 r., projektu uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Łodzi położonej w rejonie alei: Tadeusza Kościuszki i Adama Mickiewicza oraz ulic: Andrzeja Struga i Piotrkowskiej w zakresie niezbędnym dla usunięcia naruszenia prawa wskazanego w wezwaniu, o którym mowa w § 1.

§ 3. Zobowiązuje się Przewodniczącą Rady Miejskiej w Łodzi do powiadomienia Wzywającej o podjęciu niniejszej uchwały.

§ 4. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Łodzi.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Przewodniczący
Rady Miejskiej w Łodzi**

Tomasz KACPRZAK

Projektodawcą jest
Prezydent Miasta Łodzi

PIERWSZY WICEPREZYDENT MIASTA

Trela
Tomasz Trela

P.O. DYREKTORA
Departamentu Architektury i Rozwoju

Jakubiec
Tomasz Jakubiec

Z-CIA DYREKTORA
Biura Architektury Miasta

Wiśniewska
Magdalena Wiśniewska

Zastępca Dyrektora
ds. Koordynacji i Projektowania

Lisowska
mgr inż. arch. Danuta Lisowska

RADCA PRAWNY

Nowak
mgr inż. arch. Tomasz Nowak

12.03.2018

Projekt zgodny z przepisami prawa,
opiniuje pozytywnie
pod względem formalno-prawnym

RADCA PRAWNY

Mirowska
Anna Onak-Mirowska

21.03.2018 r.

INSPEKTOR

Zielinska-Drużka
mgr Monika Zielinska-Drużka

19.03.2018 r.

Załącznik
do uchwały Nr
Rady Miejskiej w Łodzi
z dnia

UZASADNIENIE

W piśmie doręczonym do Rady Miejskiej w Łodzi w dniu 8 lutego 2018 r., Wspólnota Mieszkaniowa nieruchomości przy ul. Piotrkowskiej 121 w Łodzi, zwana dalej również Wzywającą lub Wspólnotą, reprezentowana przez pełnomocnika adwokata Piotra Grochowskiego, wezwała Radę Miejską w Łodzi do usunięcia naruszenia prawa dokonanego uchwałą Nr XLVIII/1228/17 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 10 maja 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Łodzi położonej w rejonie alei: Tadeusza Kościuszki i Adama Mickiewicza oraz ulic: Andrzeja Struga i Piotrkowskiej, zwaną dalej Uchwałą.

Wezwanie zostało wniesione do Rady Miejskiej w Łodzi w trybie przepisu art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 maja 2017 r.

Wzywająca wskazując na okoliczność, iż nieruchomości przy ul. Piotrkowskiej 121 zostały objęte Uchwałą, podniosła, że Uchwała oddziałuje i narusza interes prawny Wspólnoty. Zdaniem Wzywającej, wadliwość Uchwały powoduje, że ingerencja Rady Miejskiej w Łodzi w możliwość wykonywania prawa własności i zagospodarowania terenów, do których Wspólnota posiada tytuły prawne, jest „niezgodna z przepisami, narusza konstytucyjne zasady prawa”. Wzywająca nie określiła jednak przy tym w sposób precyzyjny tytułu prawnego do konkretnych nieruchomości, stanowiącego ewentualne źródło jej interesu prawnego lub uprawnienia.

Przedmiotem stawianych Uchwale zarzutów Wzywająca uczyniła:

- I. przekroczenie granic władztwa planistycznego gminy „poprzez ustalenie przeznaczenia terenu 3KDDW jako drogi publicznej, która nie ma cech pozwalających na zakwalifikowanie jej jako celu publicznego, którym jest zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej mieszkańców gminy Miasta Łódź”;
- II. istotne naruszenie trybu i zasad sporządzania planu miejscowego „określonych w przepisach ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (...), w tym niezgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...):
 - poprzez uchwalenie planu nie poprzedzone stwierdzeniem nienaruszania ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,
 - sporządzenie planu niezgodnie z przepisami odrębnymi, ze szczególnym naruszeniem przepisów o drogach publicznych, zasad techniki prawodawczej,
 - brak określenia obowiązkowych elementów planu miejscowego”.

W efekcie, sformułowane przez Wzywającą zarzuty dały jej asumpt do wezwania Rady Miejskiej w Łodzi do usunięcia naruszenia prawa poprzez „zmianę przedmiotowej uchwały w zakresie powodującym usunięcie nieprawidłowości, w szczególności odstąpienie od

ustalania drogi publicznej ulicy dojazdowej wewnątrz kwartałowej 3KDDW i usunięcie pozostałych nieprawidłowości wymienionych w uzasadnieniu [do wezwania]”.

Analiza wniesionego wezwania prowadzi do wniosku, iż jego zasadniczą oś problemową stanowi kwestia przekroczenia granic władztwa planistycznego gminy poprzez ustalenie przeznaczenia terenu 3KDDW jako drogi publicznej, która nie ma cech pozwalających na zakwalifikowanie jej jako celu publicznego, którym jest zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej mieszkańców Miasta Łodzi. Temu podstawowemu zarzutowi z zakresu części I wezwania towarzyszy argumentacja Wspólnoty sprowadzająca się do zakwestionowania rozwiązania planistycznego polegającego na wyznaczeniu terenu 3KDDW wyłącznie dla zapewnienia dostępu do drogi publicznej dla terenu 2.04.KSp (teren zabudowy parkingowej). Z kolei teren 2.04.KSp (na potrzeby którego wydzielono drogę 3KDDW) zdaniem Wzywającej nie odpowiada potrzebom jego właścicieli, nie planują oni bowiem lokalizowania na tym terenie zabudowy parkingowej. Dodatkowo w zakresie merytorycznym tego zarzutu Wzywająca wskazała, iż „zaprojektowanie terenu zabudowy parkingowej 2.04.KSp wciśniętego w otoczenie zabudowy mieszkaniowej, w »studnię« akustyczną bez możliwości zapewnienia prawidłowego przewietrzania terenu ze spalin samochodowych – stoi w sprzeczności z przepisami art. 1 ust. 2 u.p.z.p. naruszając w szczególności:

- wymagania ładu przestrzennego poprzez stworzenie kolizji przestrzennej funkcji mieszkaniowych i parkingu wielopoziomowego,
- wymagania ochrony środowiska poprzez generowanie uciążliwości na budynki mieszkalne,
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia – poprzez generowanie uciążliwości i otwarcie terenu,
- walory ekonomiczne przestrzeni – poprzez zmniejszenie wartości gruntów otaczających,
- prawo własności – poprzez decyzje przestrzenne sprzeczne z potrzebami właścicieli i skutkujące koniecznością wywłaszczenia pod drogę publiczną,
- potrzeby interesu publicznego – tworzenie wyimaginowanych interesów publicznych skutkujących kosztami finansowymi dla budżetu miasta na inwestycje drogi publicznej zbędnej i szkodliwej społecznie”.

Należy przy tym wskazać na bezpośredni charakter merytorycznych powiązań ww. zarzutów z zakresu części I wezwania z grupą zarzutów ujętych w części II wezwania, dotyczących ustaleń Planu odnoszących się do terenów 3KDDW i 2.04.KSp.

Po zapoznaniu się z treścią wniesionego wezwania, odnosząc się do przedstawionych na wstępie zarzutów Wzywającej dotyczących miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Łodzi położonej w rejonie alei: Tadeusza Kościuszki i Adama Mickiewicza oraz ulic: Andrzeja Struga i Piotrkowskiej uchwalonego uchwałą Nr XLVIII/1228/17 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 10 maja 2017 r., zwanego dalej również Planem, Rada Miejska w Łodzi uznaje je za zasadne z uwagi na niżej wskazane okoliczności.

Wyznaczenie w Planie terenu drogi publicznej oznaczonej symbolem 3KDDW miało na celu zapewnienie obsługi komunikacyjnej nieruchomości położonych przy ul. Piotrkowskiej 123 i ul. Piotrkowskiej 125 oraz ul. Ludwika Zamenhofska 1/3 i ul. Ludwika Zamenhofska 5 od strony al. Tadeusza Kościuszki. W przypadku nieruchomości położonych przy ul. Piotrkowskiej 123 i ul. Piotrkowskiej 125 wiązało się to z ideą „uwolnienia” ul. Piotrkowskiej od ruchu samochodowego (nieruchomości te mają wyjazd wyłącznie na ul. Piotrkowską, która posiada status drogi wewnętrznej, a nie publicznej – jak błędnie wskazano w wezwaniu). Należy jednak zaznaczyć, że obsługa ta możliwa byłaby jedynie

poprzez wskazany w ustaleniach Planu nadziemny parking kubaturowy (teren 2.04.KSp). W odniesieniu do nieruchomości położonych przy ul. Ludwika Zamenhofs 1/3 i ul. Ludwika Zamenhofs 5 wiązało się to natomiast z ułatwieniem dostępu do drogi publicznej, który jest obecnie utrudniony (odbywa się on wyłącznie od strony ul. Ludwika Zamenhofs poprzez przewężenie pomiędzy istniejącą zabudową, z kolei aby wyjechać na al. Tadeusza Kościuszki mieszkańcy przejeżdżają po chodniku pomiędzy parkującymi przy al. Tadeusza Kościuszki samochodami).

Wskazanie w Planie terenu zabudowy parkingowej, oznaczonego na rysunku planu symbolem 2.04.KSp miało natomiast umożliwić właścicielom nieruchomości przy ul. Ludwika Zamenhofs 1/3, ul. Ludwika Zamenhofs 5 oraz ul. Piotrkowskiej 123, ul. Piotrkowskiej 125, a w rezultacie ewentualnych uzgodnień między zainteresowanymi – również właścicielom nieruchomości przy ul. Piotrkowskiej 121, realizację parkingu kubaturowego, który zaspokoiłby potrzeby parkingowe mieszkańców ww. nieruchomości. Należy podkreślić, że inwestycja ta nie była rozpatrywana w kategoriach przedsięwzięcia o charakterze samorządowym, realizowanego przez Miasto Łódź jako cel publiczny.

Zważywszy jednak na wniesione przez Wspólnotę wezwanie, wyjątkowo krytyczne wobec wynikającej z uchwalonego Planu wyżej zaprezentowanej koncepcji, biorąc dodatkowo pod uwagę wyrażany przez pozostałych właścicieli ww. nieruchomości powszechny i publiczny sprzeciw w stosunku do tego rozwiązania planistycznego, zaistniała obecnie sytuacja, gdy właściciele żadnej z ww. nieruchomości nie są zainteresowani ani realizacją drogi publicznej, ani budową nadziemnego parkingu kubaturowego.

W tym stanie rzeczy Rada Miejska w Łodzi uznaje za celowe i zasadne przystąpienie na podstawie przepisu art. 14 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej u.p.z.p., do sporządzenia wycinkowej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Łodzi położonej w rejonie alei: Tadeusza Kościuszki i Adama Mickiewicza oraz ulic: Andrzeja Struga i Piotrkowskiej ww. planu miejscowego, zgodnej z kierunkiem wskazanym w wezwaniu i czyniąc tym samym zadość jego podstawowemu wnioskowi. W aspekcie merytorycznym zmiana ta powinna uwzględniać odpowiednią modyfikację rozwiązań planistycznych dotyczących jednostki 2.01.MW/U i w tak określonym zakresie – obejmować, co oczywiste, rezygnację z wyznaczenia terenu drogi publicznej (3KDDW) oraz przylegającego do niej terenu zabudowy parkingowej (2.04.KSp). Szczegółowy kształt proponowanych w powyższym względzie rozwiązań zostanie określony niezwłocznie po dokonaniu przez Prezydenta Miasta Łodzi czynności przewidzianych dyspozycją normy art. 14 ust. 5 u.p.z.p.

Na marginesie powyższych ustaleń, odnosząc się do pozostałych zarzutów ujętych w części II wezwania, nie powiązanych treściowo w opisany wcześniej sposób z zarzutami wskazanymi w części I wezwania, należy niejako sygnalizacyjnie zaznaczyć, że Wzywająca w żaden sposób nie wykazała relacji pomiędzy wadliwymi, jej zdaniem, postanowieniami Uchwały a naruszeniem jej interesu prawnego.

Konstatacja ta ma szczególnie istotne znaczenie w kontekście przepisu art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zwanej dalej u.s.g., *nota bene* stanowiącego w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 maja 2017 r. podstawę wniesienia wezwania przez Wzywającą. Zgodnie z poprzednio obowiązującą treścią, przepis ten stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie sądu administracyjnego. Przyjęta na gruncie przepisu art. 101 ust. 1 u.s.g. konstrukcja rzutuje w sposób istotny na legitymację czynną podmiotu, w przypadku ewentualnego zaskarżenia

aktu do sądu administracyjnego. Ze sformułowania art. 101 ust. 1 u.s.g. wynika bowiem, że nie jest to skarga powszechna (*actio popularis*) służąca każdemu, kto zarzuca wyłącznie naruszenie obiektywnego porządku prawnego. Do jej wniesienia nie legitymuje stan zagrożenia naruszeniem prawa, ani nawet samo naruszenie prawa, bez wykazania związku tego naruszenia z sytuacją prawną skarżącego. W orzecznictwie i doktrynie eksponuje się przede wszystkim bezpośredniość, konkretność i realny charakter interesu prawnego. Interes prawny musi być nadto aktualny, a nie ewentualny. Poza tym, tak określony interes prawny musi być "własny", osobisty, indywidualny, czyli nie można go wywodzić z sytuacji prawnej innego podmiotu. Kryterium interesu prawnego, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., ma charakter materialno prawny i wymaga stwierdzenia związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego a zaskarżonym aktem. O istnieniu interesu prawnego decyduje przepis prawa materialnego, zaś o skuteczności skargi przesądza wykazanie przez stronę naruszenia zaskarżonym aktem konkretnej normy prawnej, wpływającej negatywnie na jej sytuację prawną. Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia to naruszenie przysługującej podmiotowi z mocy prawa ochrony i następuje wtedy, gdy zaskarżonym aktem zostaje odebrane lub ograniczone jakieś prawo skarżącego, wynikające z przepisów prawa materialnego, względnie zostanie nałożony na niego nowy obowiązek lub też zmieniony obowiązek dotychczas na nim ciążyący. Dla skutecznego wniesienia skargi konieczne jest zatem wykazanie przez stronę, że właśnie wskutek podjęcia zaskarżonej uchwały został naruszony jej konkretny interes prawny lub uprawnienie przez ograniczenie lub pozbawienie uprawnień wynikających z przysługującego mu prawa. Innymi słowy, należy wykazać, że wskutek podjęcia kontestowanej uchwały doszło do naruszenia konkretnego i aktualnego, prawem chronionego interesu lub uprawnienia podmiotu wnoszącego skargę oraz wskazać naruszenie przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na sytuację prawną skarżącego.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy uznać należy, że kwestionowane przez Wspólnotę postanowienia Uchwały, wymienione w części II zarzutów wezwania, w żaden sposób nie naruszają interesu prawnego lub uprawnienia Wzywającej. Nawet gdyby hipotetycznie towarzyszyła im próba argumentacji, byłaby ona prawnie irrelevantna dla oceny naruszenia interesu prawnego.

Jednakowoż odnosząc się do tej grupy zarzutów wyłącznie w sposób przykładowy, podkreślić m.in. należy, że zdaniem organu, jakiegokolwiek prawnej doniosłości pozbawiony jest wyartykułowany w wezwaniu zarzut istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego poprzez „uchwalenie planu nie poprzedzone stwierdzeniem nienaruszania ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego”. Na poparcie tego poglądu Wzywająca wskazuje na nieprawidłową, jej zdaniem, systematykę wewnętrzną Uchwały wyrażającą się w niedozwolonym odwróceniu kolejności jej postanowień. W świetle stanowiska Wspólnoty normatywna treść § 2 Uchwały powinna poprzedzać regulację obecnego § 1 Uchwały, ponieważ „najpierw należy stwierdzić, że Plan nie narusza ustaleń studium, a dopiero w następstwie tego rada gminy jest uprawniona do uchwalenia Planu”. Zidentyfikowanie przez Wspólnotę tej jakoby błędnej kolejności, dało jej powód do stwierdzenia naruszenia przepisu art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

Rozważając ten zarzut należy wyraźnie podkreślić, że w kontekście ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych, wypracowanego wprawdzie przede wszystkim na podstawie poprzedniego brzmienia art. 20 ust. 1 u.p.z.p., odnoszącego się do stwierdzenia przynajmniej zgodności uchwalanego planu ze studium, obecnie odpowiednio przyjmuje się, że dyspozycję tego przepisu spełnia umieszczenie stwierdzenia o nienaruszaniu ustaleń studium przez uchwalany plan w części wstępnej uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (por. wyroki NSA: z 8 sierpnia 2006 r., II OSK 698/2006, LexisNexis nr 2211746; z 22 lutego 2007 r., II OSK 1863/2006, LexisNexis nr 1811109,

ONSAiWSA 2008, nr 1, poz. 14; z 22 lutego 2007 r., II OSK 1947/2006, LexisNexis nr 2118154; z 19 marca 2008 r., II OSK 1627/2007, LexisNexis nr 1994537; z 17 listopada 2009 r., II OSK 1275/2009, LexisNexis nr 2113980; z 17 grudnia 2009 r., II OSK 1482/2009, LexisNexis nr 2287615; z 16 listopada 2010 r., II OSK 1875/2010, LexisNexis nr 8038709; wyroki WSA: w Olsztynie z 13 grudnia 2007 r., II SA/Ol 993/2007, LexisNexis nr 2118508; we Wrocławiu z 10 grudnia 2008 r., II SA/Wr 231/2008, LexisNexis nr 2286013; w Białymstoku z 9 października 2009 r., II SA/Bk 667/2008, LexisNexis nr 2217829).

W realiach niniejszej sprawy nie ulega żadnej wątpliwości, że stwierdzenie, iż „plan nie narusza ustaleń »Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Łodzi« uchwalonego uchwałą Nr XCIX/1826/10 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 27 października 2010 r.» zostało umieszczone w części wstępnej Uchwały (§ 2) i poprzedza postanowienia Uchwały niosące zasadniczy ładunek normatywny, tj. ustalenia uchwalanego planu.

Nie sposób również uznać za zasadny podniesiony w wezwaniu zarzut naruszenia § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej r.p.m.p.z.p., poprzez przyjęcie w § 4 pkt 25 Uchwały, że wskaźnik powierzchni zabudowy należy odnosić do powierzchni działki budowlanej. Uwadze Wzywającej umknął fakt, że Rada Miejska w Łodzi miała obowiązek w tym względzie stosować przepisy ustawy jako aktu wyższego rzędu w stosunku do przepisów r.p.m.p.z.p. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Takie brzmienie ww. przepisu zostało nadane przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), która weszła w życie z dniem 21 października 2010 r. Wskaźnik intensywności zabudowy został w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. określony jako stosunek powierzchni całkowitej zabudowy do powierzchni działki budowlanej. Podobnie określono wskaźnik minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej, odnosząc go do powierzchni działki budowlanej. Zawarte w § 4 pkt 6 r.p.m.p.z.p. ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Wprawdzie przepis § 4 pkt 6 r.p.m.p.z.p. operuje pojęciami „działki lub terenu”, lecz jest to jednak przepis wykonawczy do ustawy, który odnosi się do pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. W ślad za przeprowadzoną nowelizacją ustawy nie przeprowadzono zmiany rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. Zatem oczywistym jest, że pierwszeństwo w tym zakresie mają przepisy ustawy. Rada Miejska w Łodzi słusznie bowiem przyjęła, że hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza więc możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny. W niniejszej sprawie, w dacie podejmowania aktu prawa miejscowego, przepisy

ustawy miały na skutek nowelizacji odmienną regulację, niż akt niższego rzędu – rozporządzenie. Oznacza to, że organ gminy miał obowiązek zastosować terminologię ustawy, a nie rozporządzenia. Z treści przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. obowiązującego w dniu podejmowania Uchwały zasady zagospodarowania terenu powinny uwzględniać odniesienie ustalanych parametrów do działki budowlanej, a nie do działki czy terenu. Logicznym jest ponadto przyjęcie odniesienia powierzchni zabudowy do powierzchni działki budowlanej, jeżeli parametr ten dotyczy terenów przeznaczonych pod zabudowę. Nie wdając się w tym miejscu w szczegóły, podkreślenia wymaga fakt, że używane na gruncie Uchwały pojęcie wskaźnika powierzchni zabudowy odnosi się wyłącznie do terenów, na których dopuszczalna jest zabudowa, zatem przyjęcie przez Radę Miejską w Łodzi dla tych terenów wskaźnika powierzchni zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej jest uzasadnione przyjętym przez organ planistyczny przeznaczeniem tych terenów, a zatem w pełni zgodne z treścią art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

W tym kontekście odniesienie wskaźnika powierzchni zabudowy do powierzchni działki budowlanej nie pozostaje w sprzeczności z przepisem § 4 pkt 6 r.p.m.p.z.p. i nie stanowi, wbrew stanowisku Wzywającej, „naruszenia zasad sporządzania” planu.

W złożonym wezwaniu podniesiono również szereg zarzutów dotyczących użycia w Uchwale wielu sformułowań o charakterze rzekomo otwartym, nie wyrażających treści normatywnej, co, zdaniem Wspólnoty, „jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone, a ponadto dają możliwość różnej interpretacji i omijania zapisów”. Wzywająca co do zasady klasyfikuje te zarzuty jako naruszenie zasad techniki prawodawczej określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”(Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Odnosząc się do tej grupy zarzutów należy jeszcze raz wyraźnie zaznaczyć, że Wzywająca w żaden sposób nie wykazała wpływu zasygnalizowanych naruszeń na sferę jej interesu prawnego. Konstruując niektóre z tych zarzutów Wzywająca ujmowała je wręcz w formie retorycznych pytań, nie podejmując nawet próby wykazania tego negatywnego oddziaływania. Jednakowoż w ramach polemiki z linią argumentacji przedstawioną w tym zakresie przez Wzywającą, warto niejako hasłowo wskazać, iż zdecydowaną większość zgłoszonych przez Wspólnotę wątpliwości interpretacyjnych mogących się pojawić na tle stosowania Uchwały, da się wyjaśnić zarówno przy wykorzystaniu powszechnego rozumienia użytych w planie określeń, jak i w procesie dekodowania norm w oparciu o dyrektywy wykładni tekstu prawnego. Podstawowe znaczenie w tym kontekście należy również przypisać wypracowanej w judykaturze sądowoadministracyjnej zasadzie, iż wszelka rozszerzająca wykładnia planu na niekorzyść właścicieli nieruchomości jest sprzeczna z konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności i stanowi naruszenie ustaleń tego planu. Na marginesie niniejszych rozważań warto zaznaczyć, że stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu (wyrok TK z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23). Nie ulega przy tym wątpliwości, iż w pewnych elementach planowania przestrzennego, którego podstawę stanowi, z woli samego ustawodawcy, wieloaspektowe i wyjątkowo pojemne znaczeniowo pojęcie ładu przestrzennego, koniecznym jest zapewnienie pewnego stopnia uznaniowości, nakazującej poruszenie się w granicach prawa. Nie sposób więc się zgodzić z argumentacją Wzywającej, sprowadzającej się do apriorycznego założenia dowolności interpretowania postanowień Uchwały, a zatem działania bez podstawy prawnej.

Niezależnie jednak od powyższych, ujętych w sposób przykładowy, krytycznych uwag odnoszących się do grupy zarzutów podniesionych przez Wzywającą w części II wezwania, Rada Miejska w Łodzi postanowiła uznać wezwanie za zasadne, ponieważ jego podstawowe zarzuty zawarte w części I, koncentrujące się wokół ustaleń Planu dotyczących terenów 3KDDW i 2.04.KSp, oraz związane z nimi merytorycznie zarzuty w zakresie części II zostaną uwzględnione w zmienionych rozwiązaniach planistycznych dotyczących jednostki 2.01.MW/U. Wnioski Wzywającej dotyczące usunięcia naruszenia prawa w powyższym zakresie znajdują normatywne odzwierciedlenie w rezygnacji organu planistycznego z wyznaczenia terenu drogi publicznej 3KDDW oraz przylegającego do niej terenu zabudowy parkingowej 2.04.KSp.

Zastępca Dyrektora
ds. Koordynacji i Projektowania

mgr inż. arch. Danuta Lipińska